
macroeconomía del desarrollo

La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala

Maynor Cabrera



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, julio de 2009



Este documento fue preparado por Maynor Cabrera, consultor de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y economista senior del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), en el marco de las actividades del Proyecto: “Fiscal policies towards greater equity: building a fiscal covenant”, ejecutado por la CEPAL, con el apoyo y financiamiento de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). Participaron en la elaboración del documento Vivian Guzmán, Luis Velásquez y Marcelo Coj. Fueron muy valiosos los comentarios aportados por Dorval Carías del Ministerio de Finanzas Públicas y por Omar Franco de la SAT como así también la información proporcionada por Aberlardo Medina de la SAT. El autor agradece los aportes y sugerencias de Juan Pablo Jiménez, coordinador del proyecto y Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico, y de Andrea Podestá, asistente de investigación de la División de Desarrollo Económico, y los comentarios y recomendaciones recibidos por los asistentes al Seminario “Tributación, equidad y evasión en América Latina: desafíos y tendencias” organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en el mes de noviembre de 2008.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843 ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323316-0

LC/L.3081-P

N° de venta: S.09.II.G.68

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Siglas	5
Resumen	7
A. Introducción	9
B. El sistema tributario de Guatemala: principales características e importancia de la tributación directa	11
1. Economía de Guatemala en los años recientes	11
2. El sector público guatemalteco	12
3. Nivel y estructura de los ingresos tributarios	14
4. Un sistema tributario con evolución errática	15
5. Impuestos directos: Dinámica creciente sin cambio estructural	17
6. Efectos distributivos de la tributación directa	20
C. La imposición directa: Principales características	21
1. Imposición a los ingresos, las utilidades y las ganancias de capital	21
a) Impuesto sobre la renta	21
b) Impuestos mínimos de apoyo al ISR	27
c) Impuesto sobre productos financieros	29
2. Imposición a la propiedad	29
a) Impuesto sobre herencias, legados y donaciones	29
b) Impuesto único sobre inmuebles	29
D. Aspectos de la imposición sobre los ingresos que pueden tener incidencia en materia distributiva	35
1. El tratamiento diferenciado de contribuyentes	35
2. Apertura financiera y comercial	36

3.	Tratamiento según el tamaño de los contribuyentes	36
4.	Exenciones fiscales (gasto tributario)	37
E.	Estimación de la evasión del ISR en Guatemala	41
1.	Estudios previos.....	41
2.	Renta de personas jurídicas	42
a)	Adecuación de la metodología	42
b)	Resultados	43
3.	Renta de personas naturales.....	44
4.	Resultado global (personas naturales y personas jurídicas).....	46
5.	Vacíos legales y administrativos que propician la evasión.....	46
6.	Análisis de las causas de la evasión y recomendaciones para reducirla	47
F.	Conclusiones y recomendaciones.....	49
1.	Conclusiones.....	49
2.	Recomendaciones	51
Bibliografía	53
Anexos	55
Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados.....		75
Índice de cuadros		
CUADRO 1	GUATEMALA: CUENTAS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL.....	12
CUADRO 2	COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL INGRESO (1990–2007).....	19
CUADRO 3	GUATEMALA: ESTUDIOS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	20
CUADRO 4	TRAMOS DE RENTA IMPONIBLE (VIGENTES A FINALES DEL AÑO 2008).....	26
CUADRO 5	TASAS DEL IMPUESTO ÚNICO SOBRE INMUEBLES.....	32
CUADRO 6	NÚMERO DE EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO (2006).....	37
CUADRO 7	GASTO TRIBUTARIO EN ISR (2005–2007)	38
CUADRO 8	COMPORTAMIENTO DE LA BRECHA SEGÚN ESCENARIOS–AÑO 2006.....	44
CUADRO 9	ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN ISR DE PERSONAS NATURALES, 2006	46
CUADRO 10	ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN ISR 2003 Y 2006	46
Índice de gráficos		
GRÁFICO 1	CRECIMIENTO DEL PIB (1990–2007)	12
GRÁFICO 2	INGRESOS GOBIERNO CENTRAL 1986–2006.....	13
GRÁFICO 3	CARGA TRIBUTARIA APROXIMADA DEL GOBIERNO GENERAL.....	15
GRÁFICO 4	ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS DEL GOBIERNO GENERAL DE GUATEMALA (1990–2007)	18
GRÁFICO 5	EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (1987–2006)	24
GRÁFICO 6	EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS MÍNIMOS (2000–2007).....	28
GRÁFICO 7	EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IUSI E IMPUESTO SOBRE HERENCIAS (1990–2007).....	31

Siglas

BANGUAT	Banco de Guatemala
CC	Corte de Constitucionalidad (Guatemala)
CGC	Contraloría General de Cuentas (Guatemala)
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto (Guatemala)
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IEMA	Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias
IETAAP	Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (Guatemala)
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública (Guatemala)
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IUSI	Impuesto Único Sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MP	Ministerio Público (Guatemala)
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
OJ	Organismo Judicial (Guatemala)
PEA	Población Económicamente Activa

PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala)
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIB	Superintendencia de Bancos
SIFMI	Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente
SPNF	Sector Público No Financiero
TC	Tipo de cambio de referencia al 31 de diciembre de 2007 (Q7.63 por US\$)
ZOLIC	Zona Libre de Industria y Comercio de Santo Tomás de Castilla

Resumen

La carga tributaria de Guatemala es una de las más bajas de Latinoamérica, pese a que se ha incrementado significativamente en el último decenio. Una razón fundamental para este pobre desempeño es la baja imposición directa. En ese sentido, esta investigación tiene como objetivo central analizar la imposición directa en Guatemala, su importancia relativa, su relación con la equidad distributiva y los niveles de evasión impositiva en el país.

La imposición directa como porcentaje del PIB se duplicó entre los años 1990–2007. Las mejoras de mayor significancia se observaron en el período reciente (2004–2007). Ello se debe a la ampliación de la base gravable, mejores controles, facilidades para el pago de impuestos, el establecimiento de sucesivos impuestos sobre activos o ingresos brutos de apoyo al Impuesto Sobre la Renta–ISR–y que coincidió con una fase expansionista de la economía. De tal cuenta, el cumplimiento tributario aumentó, según las estimaciones realizadas la evasión del ISR se redujo del año 2003 al 2006. Por el contrario, existen factores que influyen en la baja recaudación y evasión como la complejidad y estructura legal del ISR, la vulnerabilidad legal del impuesto ante recursos de Inconstitucionalidad, bajo riesgo de detección de contribuyentes en incumplimiento, impunidad en los delitos tributarios, abuso de los incentivos fiscales, resistencia al pago de impuestos y una débil cultura y moral tributaria. Además, los impuestos sobre el patrimonio vigentes están totalmente desactualizados y su costo administrativo es oneroso (Impuesto sobre Herencias) y el IUSI no cuenta con un catastro, valuación actualizada de inmuebles y mecanismos adecuados de cobro.

Algunas características del ISR inciden negativamente en la equidad: la posibilidad para los contribuyentes de optar alternativamente por el régimen de renta neta crea oportunidades para el arbitraje tributario e incorpora deficiencias en el sistema; las falencias de la legislación sobre disposiciones sobre rentas del capital, comercio electrónico, tributación internacional y precios de transferencia; una carga de costos de cumplimiento más desigual para aquellos contribuyentes de menor tamaño; y la amplitud de las exenciones y exoneraciones vigentes favorece a ciertas actividades respecto a otras.

A. Introducción

Guatemala es uno de los países más desiguales del continente y que además cuenta con unas finanzas públicas debilitadas tanto en términos de recaudación, como con respecto a la progresividad de su sistema tributario, lo cual no permite hacerle frente a la dotación de bienes públicos que son necesarios para el desarrollo.

El caso particular de la tributación por la vía de los impuestos al ingreso, a la riqueza y las contribuciones a la seguridad social constituye la parte más débil de las contribuciones que la ciudadanía realiza al sector público, lo cual vulnera la equidad vertical. Adicionalmente, ante los problemas de rezago competitivo del país y su aparente falta de atractivo para la inversión extranjera se ha utilizado ampliamente el otorgamiento de incentivos tributarios, los cuales debilitan la suficiencia de recursos del Estado y favorecen a la inequidad horizontal.

El presente trabajo pretende contribuir al conocimiento de la situación actual de los impuestos directos en Guatemala y la relación de éstos con la equidad. Aunque el cobro de los impuestos mejoró en los últimos años, los avances se han focalizado en el Impuesto al Valor Agregado, incluso con indicadores de resultados iguales o superiores al promedio de los países de América Latina. Sin embargo, éste no ha sido el caso de la tributación directa, que presenta mejoras escasas o nulas y los avances reportados han estado influenciados por soluciones de carácter temporales como los impuestos mínimos. Por lo anterior, los indicadores de recaudación de impuestos directos son de los peores en Latinoamérica.

Lo anterior, sin embargo, sugiere que existe un amplio margen de mejoras en la tributación. Estos avances podrían contribuir a un pago más equitativo de los impuestos y a dotar de más recursos a futuros gobiernos para atender los rezagos en las necesidades básicas de la población que tienen a una gran parte de los ciudadanos de Guatemala muy lejos de alcanzar sus derechos económicos y sociales básicos como la educación, salud y nutrición.

Un objetivo adicional del estudio fue realizar estimaciones sobre la evasión del ISR. Cabe advertir que este estudio se benefició de los importantes avances que recientemente ha tenido Guatemala en la mayor disponibilidad y calidad de información estadística sobre las Cuentas Nacionales y Encuestas de Hogares, sin la cual habría sido imposible realizar este estudio. Sin embargo, las complejidades de los impuestos hacen difícil replicar fielmente el comportamiento del sistema tributario. Por lo tanto, los resultados aquí presentados son estimaciones con carácter ilustrativo que pretenden generar mayor discusión sobre la tributación directa y, ojalá, mejores estimaciones en el futuro sobre los progresos en la reducción de la evasión tributaria.

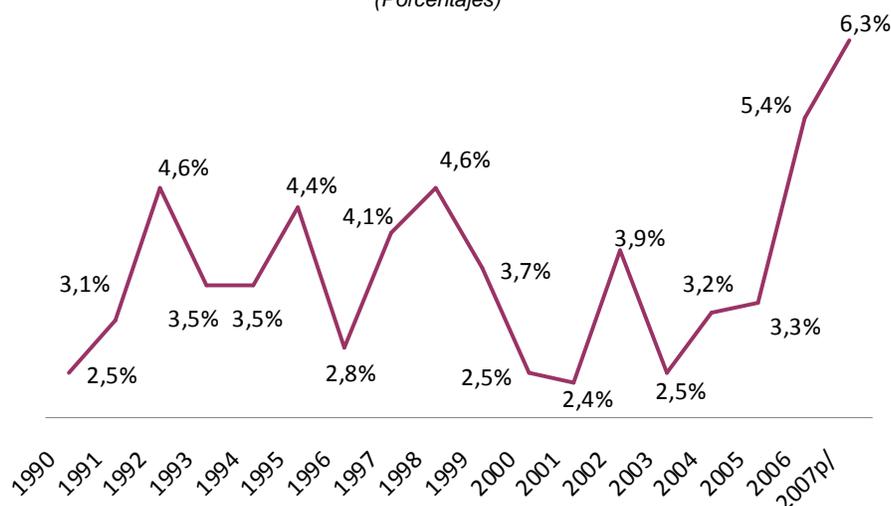
El presente trabajo consta de cinco partes, incluyendo la introducción. En la segunda parte se describen las principales características del sistema tributario, las tendencias recientes de la recaudación tributaria, su estructura y su impacto sobre la equidad. La parte tercera analiza en mayor detalle a los impuestos directos, tanto aquellos de carácter patrimonial como los impuestos que gravan la renta. A continuación, la cuarta parte elabora un cálculo de la evasión del ISR de personas jurídicas y personas naturales, donde se describe la metodología y fuentes de información utilizada. Finalmente, en la parte quinta se presentan las conclusiones y recomendaciones del presente estudio.

B. El sistema tributario de Guatemala: principales características e importancia de la tributación directa

1. Economía de Guatemala en los años recientes

La economía guatemalteca creció a un ritmo promedio del 3,7% anual durante el período 1990–2007. Si bien estas tasas no son boyantes, en ninguno de estos años la actividad económica entró en recesión. Dado que la tasa de crecimiento poblacional ha estado en torno al 2,4% anual, el PIB per cápita creció a una tasa promedio de tan sólo 1,3% anual. Debe tomarse en cuenta que debido a la crisis económica sufrida por el país al inicio de la década de los ochentas y con las bajas tasas de crecimiento observadas en el período 1990–2007, el PIB per cápita apenas ha recuperado los niveles que mostraba en 1980. Finalmente, cabe agregar el relativo buen desempeño de la economía nacional en los años 2006 y 2007, con tasas de crecimiento no observadas desde la década de 1970.

GRÁFICO 1
CRECIMIENTO DEL PIB (1990–2007)
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala–BANGUAT–.

2. El sector público guatemalteco

Uno de los paradigmas de la administración financiera del Estado guatemalteco en su historia reciente ha sido el mantenimiento del equilibrio fiscal. Este criterio de desempeño de la política fiscal, que puede calificarse de prudente, se profundizó en los últimos años al mantenerse el déficit presupuestario en no más del 2% del PIB, acompañado de una política de gasto muy conservadora.

A partir de la instauración de la democracia en el país, los gobiernos de turno impulsaron reformas fiscales para contar con más recursos. Sin embargo, la viabilidad de estas iniciativas se ha comprometido al enfrentarse el Ejecutivo con las cámaras empresariales, las cuales lograron debilitar significativamente dichas reformas antes de aprobarse, y en otros casos, sustraer del orden legal algunas disposiciones tributarias por la vía de la interposición de recursos de inconstitucionalidad¹.

CUADRO 1
GUATEMALA: CUENTAS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Porcentajes del PIB)

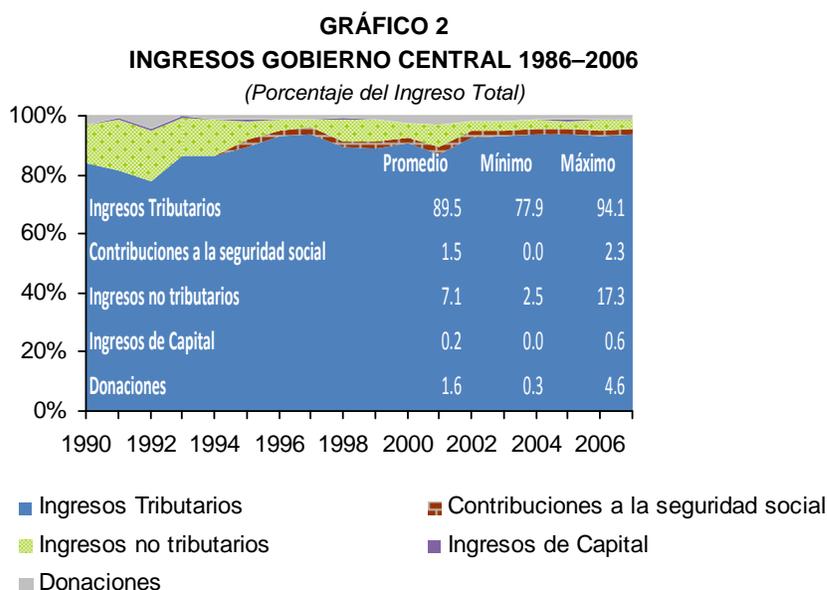
Concepto	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Ingresos Totales	8,9	9,7	11,7	12,0	12,7	12,9
Tributarios	7,5	8,7	10,6	11,2	11,9	12,1
Contribuciones a la Seguridad Social	–	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Ingresos no tributarios y de capital	1,2	0,7	0,6	0,3	0,5	0,4
Donaciones	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2
Gastos Totales	11,5	10,3	13,7	13,7	14,7	14,3
Resultado Presupuestario	(2,6)	(0,6)	(2,0)	(1,7)	(1,9)	(1,4)

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas–MINFIN–y del BANGUAT.

¹ Fuentes, J. y M.Cabrera (2006). Pacto Fiscal: Lecciones de una negociación. Revista de la CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Los Acuerdos de Paz de 1996, que pusieron fin a décadas de conflicto armado interno, estipularon que la política fiscal debía reformarse con el propósito de mejorar la capacidad de recaudación, de gestión y de ejecución de los ingresos y egresos. En seguimiento a estos compromisos, fue posible incrementar la recaudación tributaria y el gasto público. No obstante, el gasto gubernamental sigue siendo uno de los más bajos de la región latinoamericana, principalmente en el área social².

Los ingresos tributarios han sido la principal fuente de recursos del Estado para el financiamiento del gasto público. En efecto, en los años 1990–2007 la recaudación tributaria cubrió cerca del 79% del gasto del Gobierno Central. Como se puede apreciar en la gráfico 2, durante este período los ingresos tributarios representaron, en promedio, el 90% de los ingresos totales del Gobierno Central. En contraste, otras economías con cargas tributarias bajas cuentan con fuentes de recursos adicionales, como sucede con México, Venezuela y Panamá. Además, las principales empresas estatales guatemaltecas ya han sido privatizadas, reduciendo de esta forma la importancia de los ingresos no tributarios.



Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN y del BANGUAT.

Al revisar la participación de los impuestos en los ingresos totales en el período 1990–2007, éstos registraron su punto más bajo en 1992 (78%) y su punto más alto en 1997 con 94%³ (ver gráfico 2). En forma inversa, los ingresos no tributarios, medido tanto en términos del PIB como en su participación en los ingresos totales, registraron su mínimo en 1997 y su máximo en 1992. Finalmente, las donaciones externas obtuvieron en el período, en promedio, 0,2% del PIB.

² Durante el período 1995–2007, el gasto social se incrementó especialmente en el área de educación, el cual aumentó en alrededor de 1% del PIB; en contraste el gasto en salud aumentó tan sólo en 0.3% del PIB.

³ Desde el año 2002, los ingresos tributarios corresponden a más del 90% de los ingresos totales.

3. Nivel y estructura de los ingresos tributarios

La carga tributaria sigue siendo de las más bajas de América Latina, a pesar de haberse incrementado de 7,5% del PIB en 1990 a 12,1% para 2007. Esta tendencia no ha sido creciente en todos los años, sino más bien escalonada. Por su parte, los Acuerdos de Paz establecieron que la carga tributaria para el año 1998 debía ser superior en 50% a la registrada oficialmente en 1995; cifra equivalente a 13,2% del PIB de acuerdo a las nuevas cuentas nacionales. Esta meta indicativa se reprogramó en dos oportunidades y, no obstante, sigue sin ser alcanzada.

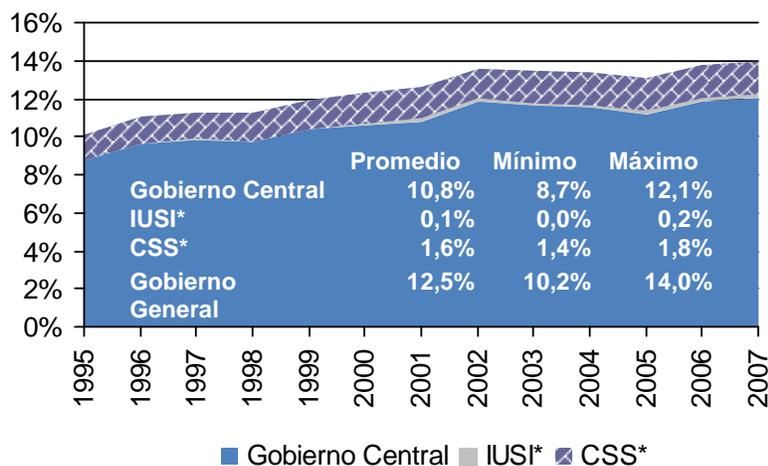
Los niveles de la presión tributaria se encuentran muy por debajo de países desarrollados, a pesar de que la participación en el PIB del nivel de imposición general a los bienes de consumo es similar al de los países del mundo desarrollado. La diferencia radica en el desempeño de la imposición a los patrimonios y a la renta, especialmente a la renta personal. Por lo anterior, los impuestos directos han significado, en promedio, alrededor del 25% de la recaudación, mientras que los indirectos el 75% restante, aunque en el período 2004–2007, los impuestos directos elevaron su participación al 28% de la recaudación. Por su parte, durante los últimos años el Impuesto al Valor Agregado–IVA–neto de devoluciones ha alcanzado casi el 50% de la recaudación tributaria total, como efecto combinado de una mejor gestión del cobro de este impuesto, producto de las últimas reformas de fortalecimiento de la administración tributaria, y de la reducción en la participación en la estructura tributaria del resto de gravámenes indirectos. Esta reducción es principalmente evidente en la captación de los Derechos Arancelarios a la Importación y de los impuestos selectivos al consumo de tabacos y a la distribución de bebidas.

Cuando se adiciona a los ingresos tributarios de la Administración Central la recaudación del IUSI (Impuesto único sobre inmuebles) realizada por los gobiernos locales, la presión tributaria se incrementa levemente, lo cual, se aproxima en su definición al Gobierno General. En efecto, a partir de 1996 la presión se sitúa entre 0,1% y 0,2%, cifras que no afectan de forma significativa el nivel y la tendencia de ese indicador tributario.

Al incluir a las Contribuciones a la Seguridad Social en la definición de carga tributaria, esta apenas se incrementa en alrededor de 1,6% del PIB en el período 1995–2007. Esto se debe a que la cobertura del Seguro Social en Guatemala es muy baja. Para el año 2006, tan solo el 25,6% de la PEA era cotizante del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social–IGSS⁴.

⁴ Estimaciones basadas en datos del INE y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

GRÁFICO 3
CARGA TRIBUTARIA APROXIMADA DEL GOBIERNO GENERAL**
 (Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la SAT, el MINFIN y el BANGUAT.

Notas:

*CSS: Contribuciones a la Seguridad Social; IUSI: Impuesto Único Sobre Inmuebles recaudado por los gobiernos locales.

**En Guatemala no se cuenta con estadísticas fiscales del gobierno general, se procede a sumar estos gravámenes a los ingresos tributarios del gobierno central con el fin de obtener cifras bastante cercanas a la recaudación del gobierno general.

4. Un sistema tributario con evolución errática

En 1992, el Organismo Ejecutivo impulsó un programa de transformación de la estructura del sistema tributario, desgravando significativamente a las empresas y enfocándose en los impuestos que se aplican al consumo. Este programa incluyó disposiciones legales que implícitamente reconocían la incapacidad de la administración tributaria para fiscalizar adecuadamente a los contribuyentes del IVA. Entre estas disposiciones destaca la introducción de un mecanismo que teóricamente incentivaría a las personas naturales a requerir las facturas de sus compras de bienes y servicios⁵: el IVA pagado es acreditable al Impuesto Sobre la Renta–ISR–.

Para el año de 1994, el Ejecutivo negoció con los partidos políticos un conjunto de modificaciones a las leyes tributarias enfocadas a fortalecer la tributación directa, dentro de las cuales destacaba un régimen de pagos a cuenta del ISR, las cuales tuvieron una vigencia efímera al ser declaradas fuera del sistema legal por la Corte de Constitucionalidad–CC–, en respuesta a los recursos interpuestos por el sector privado⁶. En esta reforma, el Gobierno incrementó la tasa del IVA del 7% al 10%.

Luego de la firma de la Paz, durante el período 1996–1999, se puso en marcha un proceso de gestión de recursos externos a gran escala para financiar el programa de paz. El Gobierno, como contrapartida, impulsó un conjunto de medidas fiscales, tanto de índole legal como administrativas. Entre las principales destaca la creación de la SAT; la reducción gradual de la carga fiscal sobre las empresas; una revisión de las exenciones y exoneraciones vigentes; el incremento de algunos impuestos

⁵ El mecanismo consiste del reconocimiento, como crédito fiscal a cargo de la obligación tributaria del ISR de los asalariados, del IVA pagado en sus compras, documentado por medio de las facturas, cuyo universo se presenta ante la Administración Tributaria utilizando una planilla. Aunque las autoridades gubernamentales reconocieron los aspectos positivos de la medida al inicio de su aplicación, actualmente se realizan los esfuerzos por reducir los abusos de su uso, e inclusive se ha propuesto su eliminación. Aspectos constitucionales no han permitido, ni siquiera, su reducción gradual.

⁶ La Constitución del año 1985 y su interpretación por parte de la Corte de Constitucionalidad ha jugado un papel clave en la conformación del sistema tributario. Una revisión detallada de la influencia de los recursos de inconstitucionalidad en la política tributaria puede verse en Barrios, Herrera y Rodas–Martini (1996), ICEFI (2008a) y en SAT (2008a).

selectivos al consumo; y la implementación de un impuesto mínimo de soporte a la tributación sobre la renta. Es importante mencionar que la administración gubernamental de ese momento fracasó en su intento por implementar una ley nueva del IUSI.

Un hito importante durante el período, fue la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria–SAT–en 1998, como ente autónomo y técnico responsable de la administración de los tributos internos y aduaneros. Esta entidad, que cuenta con una asignación presupuestaria del 2% de los ingresos recaudados⁷, ha sido importante para lograr que las reiteradas reformas fiscales se traduzcan en ingresos adicionales para el financiamiento del presupuesto de gastos.

Por su parte, durante el período 2000–2003 la administración gubernamental implementó medidas de política que incidieron significativamente en el aumento de la carga tributaria. Las principales medidas se orientaron al incremento de las tarifas del IVA (10 al 12 por ciento), del Impuesto Sobre la Renta (25% a 31%), y del impuesto sobre activos o ingresos brutos denominado Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias–IEMA–. Adicionalmente, se amplió la base de este impuesto sobre activos mediante la incorporación de los regímenes incluidos en la Ley de Fomento de la Actividad Exportadora y de Maquila⁸ (decreto 29–89). Además, se modificó la estructura técnica del Impuesto a la Distribución de Petróleo y Derivados del Petróleo y se aceleró el proceso de descentralización de la administración del IUSI. Debe mencionarse que la difícil relación entre el gobierno y el sector privado se evidenció con la interposición de impugnaciones ante la CC, que dejaron fuera del sistema tributario al IEMA y los impuestos selectivos a la distribución de bebidas y de derivados del petróleo, así como a disposiciones del Impuesto Sobre la Renta asociadas al crédito fiscal del que gozan las personas naturales por concepto del IVA pagado.

El período 2004–2007 se caracterizó por la restauración del sistema tributario que había sido seriamente dañado por las decisiones de la Corte de Constitucionalidad. Esto produjo una coyuntura difícil para la estabilidad legal y recaudatoria, empeorada por la suspensión del IEMA. Tal situación obligó al Gobierno a plantear con urgencia el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz–IETAAP–(decreto 19–2004), el cual fue un nuevo impuesto temporal sobre activos o ingresos brutos de apoyo al ISR. Adicionalmente, se planteó una nueva Ley del Impuesto a la Distribución de Bebidas Decreto 21–2004 que permitió la reinstauración de este gravamen dentro del sistema tributario guatemalteco.

Por su parte, en 2006, el Legislativo aprobó, a instancias del Ejecutivo, la ley denominada Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria (decreto 20–2006, conocido también como Ley Antievasión). En ese sentido, se implementaron progresivamente las retenciones en el IVA, regulaciones sobre la bancarización de transacciones para el reconocimiento del crédito fiscal, la creación de un registro fiscal de imprentas, y otras medidas administrativas orientadas a la reducción de la evasión. Debido a la temporalidad del IETAAP, en diciembre de 2007, el Congreso de la República prorrogó por un año este impuesto, disponiendo su finalización para el 31 de diciembre de 2008.

Finalmente, debe hacerse mención especial de la situación de los Derechos Arancelarios a las Importaciones–DAI–. Estas tarifas, unidas a los impuestos a las exportaciones, fueron en el pasado una de las principales fuentes de ingresos para el Estado. A partir de 1996, los ministros responsables de la integración económica centroamericana iniciaron un proceso de reducción de tarifas a las importaciones, con el objetivo de avanzar hacia un arancel externo común para la región, en el corto plazo, y a la implementación de una unión aduanera. Este proceso se inició con una reducción gradual hacia un rango de tarifas entre 0% (en el caso de insumos y materias primas) y 15% (productos terminados)⁹. La postergación de las negociaciones regionales en torno a la unión aduanera, junto a la vigencia de

⁷ En base a la Ley Orgánica de la SAT (Decreto 1–98).

⁸ Esta medida fue declarada inconstitucional en 2004 por la Corte de Constitucionalidad, esto se tradujo en la suspensión del IEMA, por lo que el gobierno de Óscar Berger se vio obligado a redefinir este tributo lográndose la aprobación de un nuevo impuesto con características similares.

⁹ Adicionalmente, el Acuerdo Gubernativo 483–96, definía tarifas intermedias de 5% y 10%, para las materias primas e insumos producidos en la región, respectivamente.

procesos de desgravación asociados a los tratados de libre comercio, provocó una reducción adicional de los DAI. Adicionalmente, en el segundo semestre de 2005 entraron en vigencia las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio sobre la valoración aduanera en función de la factura. Esta situación continuó afectando hasta 2007 la recaudación de los DAI, situando su aporte a la carga tributaria de ese año en 1,0% del PIB. Cabe indicar que este nivel de carga significa una reducción de 1.1 puntos porcentuales, respecto al 2,1% para la carga tributaria del DAI observado en 1995, el máximo del período 1990–2007.

5. Impuestos Directos: dinámica creciente sin cambio estructural

De acuerdo a la clasificación tributaria propuesta por el Quinto Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional–FMI–(2001) y las estadísticas fiscales de Guatemala, los impuestos directos durante el período 1990–2007 se pueden clasificar como sigue:

Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital

- Pagaderos por personas físicas:
 - ISR de personas individuales.
 - Impuesto sobre Productos Financieros¹⁰–IPF–de personas físicas.
- Pagaderos por corporaciones y otras empresas:
 - ISR sobre personas jurídicas.
 - Impuestos mínimos sobre activos netos o ingresos brutos de apoyo al ISR:
 - Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal (vigente de 1996 a 1998);
 - IEMA (vigente de 1999 a 2004);
 - IETAAP¹¹ (vigente de 2004 a 2008).
 - IPF sobre empresas.
- No clasificables:
 - Impuesto Extraordinario¹² (vigente sólo en 1991).

Impuestos sobre la propiedad

- Recurrentes sobre la propiedad inmueble:
 - IUSI.
- Sobre sucesiones, herencias y regalos:
 - Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones.

En cuanto al comportamiento de estos tributos, en 1990 los impuestos sobre el ingreso, utilidades y ganancias de capital–compuestos prácticamente por ISR–representaron el 92,0% del total de impuestos

¹⁰ Decreto 26–95. Aunque el Impuesto de Productos Financieros está fundamentado por una legislación particular, éste constituye de hecho un régimen especial del ISR que grava los ingresos por concepto de intereses (rentas de capital), los cuales quedan exentos en la liquidación del ISR. Por esta razón, las cuentas fiscales oficiales de la Administración Central incluyen la recaudación de este impuesto dentro de la correspondiente al ISR.

¹¹ Sustituido a partir de 2009 por el Impuesto de Solidaridad, un nuevo impuesto mínimo sobre activos netos o ingresos brutos de apoyo al ISR.

¹² Decreto 58–91. Este fue un impuesto de una única liquidación sobre ingresos brutos o activos netos que se aplicó al universo de contribuyentes del ISR. La ley de mérito dispuso como opción al pago de este impuesto, la inversión en bonos del tesoro. Al no existir acreditamientos entre el ISR y este impuesto, se considera un tributo disjunto del ISR. Su recaudación se situó en 0.1% del PIB para 1991 y 1992.

el nivel y la tendencia que estos tributos evidenciaban hasta 2004. Estas medidas se centralizaron en el seccionamiento del ISR que recae sobre las empresas en dos posibles regímenes de aplicación del impuesto: 5% de los ingresos brutos de la empresa como régimen general del impuesto, o el 31% de los ingresos netos, como régimen opcional del mismo. Los contribuyentes que optan por el régimen de ingresos netos están afectos por el impuesto mínimo sobre activos netos o ingresos brutos, sistema en el que se permite el acreditamiento de uno a otro impuesto, a decisión del sujeto afecto.

La mejora en los ingresos tributarios por concepto del ISR mejoró a partir del año 2004, lo cual se explica en parte por la simplificación introducida con el nuevo régimen sobre los ingresos brutos, mejoras en controles administrativos implementados en el año 2006 (Ley Antievasión Decreto 20–2006), así como una fase expansiva del ciclo económico durante los años 2005–7. En efecto, únicamente el ISR generó ingresos adicionales por montos equivalentes a una carga tributaria de 0,3% y 0,2% durante 2006 y 2007, respectivamente.

CUADRO 2
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL INGRESO (1990–2007)

Concepto	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007
	% del PIB							% del Total						
TOTAL	1,63	1,76	2,47	2,82	2,91	3,33	3,31	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Personas físicas	0,10	0,30	0,11	0,20	0,31	0,33	0,34	6%	17%	4%	7%	11%	10%	10%
ISR	0,10	0,30	0,10	0,19	0,31	0,33	0,34	6%	17%	4%	7%	11%	10%	10%
IPF	–	–	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	–	–	0%	0%	0%	0%	0%
Empresas	1,53	1,46	2,36	2,62	2,60	3,00	2,98	94%	83%	96%	93%	89%	90%	90%
ISR	1,53	1,46	1,21	1,44	1,68	1,90	2,07	94%	83%	49%	51%	58%	57%	62%
Impuestos mínimos	0,00	0,00	0,97	1,09	0,81	0,96	0,79	0%	0%	39%	39%	28%	29%	24%
IPF	–	–	0,19	0,09	0,11	0,13	0,12	–	–	8%	3%	4%	4%	4%

Fuente: elaboración propia basada en datos de la SAT, el MINFIN y el BANGUAT.

Nota: cifras pueden no coincidir por redondeo.

Durante el período 1990–2007, un promedio de 89,5% de los ingresos de los impuestos sobre el ingreso, capital y utilidades fueron registrados por la contabilidad estatal como provenientes de las empresas, correspondiendo el restante 10,5% a las personas físicas¹⁵. Como proporción del PIB este tipo de impuestos mostraron un incremento sostenido, pues ha pasado de representar 1,6% del PIB en 1990 a 3,3% en 2007. La fracción principal de dicho aporte proviene del ISR pagado por las personas jurídicas, las cuales en ese año pagaron por concepto de ISR y IETAAP (el impuesto mínimo vigente ese año) alrededor de 3,0% del PIB.

¹⁵ Debido a la conformación del sistema tributario sobre los ingresos esta clasificación es confiable a partir de 2004, ya que previo a ese año, por ejemplo, las retenciones que las empresas e instituciones realizaban a sus trabajadores en relación de dependencia se registraban como ISR de dichas empresas. También es posible para una empresa declarar como persona natural, con el objeto de utilizar las deducciones y créditos que éstas gozan.

6. Efectos distributivos de la tributación directa

Los diferentes estudios sobre los efectos distributivos de la tributación directa se limitan al Impuesto Sobre la Renta. El caso del Impuesto Único Sobre Inmuebles regularmente no se aborda debido a la dispersión espacial de la materia imponible y de la naturaleza de la base gravable. En efecto, aunque el tratamiento tributario del IUSI incluye un esquema progresivo de tarifas, éstas son significativamente bajas y se aplican sobre el valor total del bien inmueble declarado por el contribuyente. De los estudios revisados, solamente Auguste y Artana (2004) elaboran un análisis sobre el IUSI y concluyen que es progresivo, aunque con poca capacidad redistributiva.

Los estudios de incidencia del ISR en Guatemala disponibles consideran fuentes de información y metodologías diversas. La disponibilidad de información fiscal oportuna y especializada, así como cuentas nacionales y encuestas de hogares actualizadas, no han incidido que en un lapso de 15 años los resultados sobre la tributación de las personas naturales cambien significativamente. En el caso de la tributación de personas jurídicas, tres estudios concluyeron que es proporcional, mientras que el estudio más reciente concluyó que es regresiva.

CUADRO 3
GUATEMALA: ESTUDIOS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Año de Publicación	Autor	Impuesto Sobre la Renta	
		Personal	Empresas
1992	Harvey Galper y Fernando Ramos	Progresivo	Proporcional
2000	José Larios	Progresivo	Proporcional
2002	Arthur Mann	Progresivo	Proporcional
2004	Sebastián Auguste y Daniel Artana	Progresivo	Regresivo
2007	ICEFI	Progresivo	ND

Fuente: Elaboración propia basada en ICEFI (2007a).

El esquema de tasas marginales del impuesto que se aplica a las personas en relación de dependencia, y la exención del ISR a todas las personas que tienen ingresos menores a Q36,000 determinan que los autores analizados presenten al Impuesto Sobre la Renta Personal con una incidencia progresiva. Hay que tomar en cuenta también que la progresividad está determinada porque solamente el noveno y décimo decil del ingreso contribuyen al Impuesto sobre la Renta de los asalariados.

Por su parte, la proporcionalidad que se asigna a la incidencia del ISR de empresas está determinada por la aplicación de un único tipo impositivo sobre la renta neta. En el caso de Auguste y Artana, la regresividad se califica de leve. La incidencia del pago de ISR de las personas jurídicas depende en gran parte de los supuestos utilizados. Por ejemplo, si se supone que toda la carga cae sobre las empresas el impuesto sería progresivo, mientras que si el impuesto se traslada completamente al consumidor se convierte en regresivo.

C. La imposición directa: principales características

El diseño de los impuestos directos en Guatemala es sumamente complejo, lo que aunado a capacidades administrativas deficientes, provoca que estos impuestos tengan una baja participación en la estructura tributaria. Este capítulo se divide en dos secciones: la primera, que aborda la imposición sobre el ingreso, comienza con las particularidades del impuesto sobre la renta en Guatemala con la dualidad de regímenes y tratamientos especiales. Seguido se expone la evolución de los impuestos mínimos, los cuales están integrados al diseño del ISR. Luego se describe brevemente el IPF, el cual grava la renta proveniente de los intereses. En la segunda sección se describen los tributos sobre la propiedad vigentes en la actualidad, el impuesto sobre las Herencias, Legados y Donaciones, y el IUSI.

1. Imposición a los ingresos, las utilidades y las ganancias de capital

a) Impuesto sobre la renta

Características técnicas del tributo

En Guatemala, el Impuesto Sobre la Renta está regulado por el decreto 26-92 y sus reformas, y su reglamento (acuerdo gubernativo 206-2004). El ISR es un impuesto directo que tiene las características siguientes: la unidad contribuyente es el negocio, se grava la renta territorial, el sistema es de carácter cedular, las rentas del capital cuentan con un trato más favorable que las otras fuentes gravables, entre los más relevantes.

El negocio se entiende como cualquier suerte de sociedades, accionadas o no, entes, fideicomisos, sociedades de hecho, patrimonios hereditarios, contratos en participación, sucursales o establecimientos permanentes. Por otro lado, el concepto de renta definido en la legislación es todo ingreso generado por capitales, bienes, servicios, y derechos que se inviertan, utilicen u originen por actividades lucrativas realizadas en el territorio guatemalteco. Aplica el principio de fuente, es decir, se grava la renta generada por residentes y no residentes en el territorio guatemalteco¹⁶.

Existen dos regímenes para las personas jurídicas y naturales que realizan actividades empresariales: el régimen general y el optativo. En el primer régimen las empresas y las personas naturales aplican el 5% sobre los ingresos brutos; en el segundo las empresas y las personas naturales pueden optar por aplicar el 31% sobre su renta neta. Este régimen optativo tiene dos condicionantes adicionales: se permite la deducción de un máximo de 97% de los costos y gastos; y se debe pagar el impuesto mínimo sobre activos o ingresos brutos, como se verá adelante.

Para las personas asalariadas aplica una tabla progresiva con tarifas marginales hasta un máximo de 31%. Se considera una deducción única de Q36,000 (US\$4,718) y otras deducciones como gastos médicos, en seguridad social, cuotas a colegios profesionales, donaciones o aportes a instituciones culturales o religiosas y primas de seguros no dotales. Además, los asalariados pueden descontar de su obligación tributaria el IVA pagado en sus compras y se les aplica una retención mensual a cuenta del ISR anual.

Existe un conjunto importante de exenciones objetivas y subjetivas¹⁷. Además, las deducciones comprenden rubros como costos y gastos; remuneraciones y prestaciones laborales (incluyendo aportes a planes de pensiones); alquileres; gastos en beneficencia, aportes a fundaciones, asociaciones y donaciones; depreciaciones¹⁸ y amortizaciones; deudas incobrables; mejoras sobre bienes inmuebles y mantenimiento; impuestos, tasas, contribuciones y arbitrios municipales; intereses¹⁹; seguros, pérdidas, cobertura de daños y prevención de riesgos.

La tributación de las rentas de capital

La legislación y la administración tributaria guatemalteca presentan bajos niveles de adaptación a la alta movilidad de los capitales y a las restricciones sobre la información financiera de los contribuyentes. La retención sobre intereses llegó a significar el 0,2% del PIB en 2000, y se situó en un monto equivalente a 0,11% del PIB en 2007.

El desarrollo incipiente del sistema financiero guatemalteco, aunado a las disposiciones vigentes sobre el secreto bancario y a la falta de especialización en el tema por parte de la SAT, restringen significativamente el control de los contribuyentes y la aplicación de la legislación vigente. Por otra parte, el diseño diferenciado del tratamiento tributario sobre las rentas de capital en sus distintas modalidades (dividendos, ganancias de capital, intereses, regalías), incide en la posibilidad de arbitraje, situación que debilita la recaudación y dificulta la administración del tributo.

Las ganancias de capital, por su parte, tienen un tratamiento diferenciado en la ley, que define que los contribuyentes que aplican el régimen general sobre ingresos brutos deben pagar el 10% sobre las

¹⁶ Cabe indicar que Guatemala no tiene suscritos Tratados para Evitar la Doble Tributación, por lo que no tiene medidas en torno a su jurisdicción que permitan eliminar la doble o múltiple imposición.

¹⁷ Ver resumen en el anexo 2 y al final de esta página.

¹⁸ La depreciación es calculada sobre el costo de adquisición o de producción o de revaluación de los bienes y, en su caso, el de las mejoras incorporadas con carácter permanente. Los casos especiales son los bienes inmuebles, que se toman por su costo de adquisición o construcción. No se admite depreciación sobre el valor de la tierra. Cuando no se precise el valor del edificio y mejoras se presume que es equivalente al 70% del valor total del inmueble, incluyendo el terreno. Existen distintas tasas de depreciación que van desde el 5% para bienes inmuebles e instalaciones adheridas a los inmuebles y sus mejoras, hasta 33.33% por computación equipo de computación, incluyendo los programas (Artículo 19 Ley del ISR).

¹⁹ Algunas limitaciones para las deducciones por concepto de intereses, las cuales no podrán exceder al que corresponda a las tasas de interés que aplique la Administración Tributaria a las obligaciones de los contribuyentes caídos en mora. Solamente son deducibles los intereses pagados a instituciones bancarias y financieras, a cooperativas de ahorro y crédito, y los vinculados con las ofertas públicas de títulos valores inscritos en el Registro del Mercado de Valores y Mercancías.

ganancias de capital. Por su parte, aquellos que optaron por el tratamiento sobre la renta imponible deben pagar el 31%. Cabe indicar que no es posible compensar los resultados del ejercicio con las ganancias o pérdidas de capital.

La renta imponible y las rentas exentas del ISR

Una clasificación plausible de las rentas exentas del ISR en Guatemala es la siguiente: rentas asociadas al Estado, prestaciones laborales, salarios y viáticos diplomáticos de representaciones gubernamentales en el exterior, dividendos, cooperativas, bienes, servicios o actividades meritorias e incentivos a la inversión extranjera y exportaciones.

En primer lugar, las rentas asociadas al Estado que comprenden los ingresos y los gastos de las instituciones del Estado, están exentas en el caso que se ejecuten con recursos cuya fuente no es guatemalteca (intereses percibidos por inversiones del Estado en el exterior, remuneraciones y otros pagos realizados a no domiciliados con cargo a donaciones o pagados por instituciones o naciones extranjeras). Segundo, existen exenciones que favorecen el acceso de las personas a la totalidad de las prestaciones laborales de ley, como indemnizaciones, seguro social y aguinaldos. Tercero, los salarios y viáticos de diplomáticos y representantes gubernamentales en el exterior y de países del exterior en Guatemala. En cuarto lugar, los ingresos correspondientes a la Ley sobre herencias, legados y donaciones, la cual es obsoleta y genera ingresos que son marginales. Quinto, se aplica una exención a las personas individuales que reciben los dividendos, en el caso que las utilidades hayan pagado el ISR al nivel de empresa. Así, se rompe la doble tributación de dichas rentas. Esta disposición permite la integración del ISR personal y el empresarial. La eliminación de esta disposición podría generar recursos significativos, pero con el riesgo de ser susceptible a una acción de inconstitucionalidad. Es importante indicar que en la actualidad los dividendos, aunque están exentos del ISR, pagan el Impuesto del Timbre (3%), por concepto de la documentación del pago. En sexto término, las cooperativas están exentas debido a que son instituciones sin fines de lucro. De esta cuenta, el beneficio es un incentivo sectorial, orientado a que los miembros de la cooperativa disminuyan sus costos. Séptimo, existe un grupo importante de bienes, servicios o actividades meritorias que están exentos. Las principales exenciones son aquellas destinadas a las entidades educativas, asociaciones de beneficencia, iglesias y asociaciones culturales y científicas y las cédulas hipotecarias. Finalmente, existe un grupo de incentivos a la inversión extranjera y a las exportaciones. Dentro de esta categoría destacan los regímenes de maquila y zonas francas.

La aplicación del principio jurisdiccional de renta territorial indica que al sustraer las rentas exentas, de los ingresos percibidos por la realización de cualquier actividad mercantil y agropecuaria dentro del territorio nacional, se obtiene la renta gravable del régimen general del ISR (excepto en el caso de las exenciones subjetivas), tanto para personas naturales como para las jurídicas. En el caso del régimen optativo del ISR de empresas, al restar los costos y gastos (hasta un 97% del total) a esta renta, se obtiene la renta imponible.

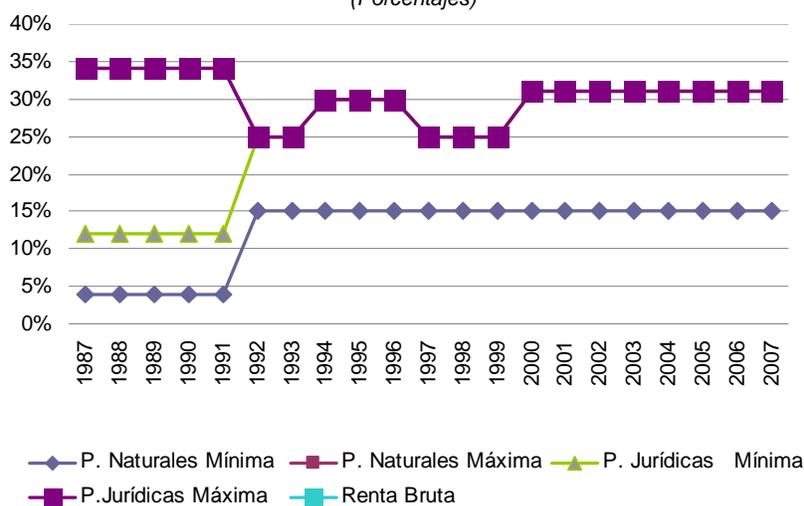
En el caso de los contribuyentes individuales en relación de dependencia, las deducciones de ley (US\$4,718 anuales, seguridad social, gastos médicos, cuotas a colegios profesionales, donaciones, etc.), pretenden aplicar un tratamiento análogo al del régimen optativo del ISR de empresas.

Impuesto sobre personas jurídicas

La reforma de 1992 unificó la tasa del ISR en 25%. Sin embargo, en los años posteriores, se observó una tendencia de zig-zag con alzas, bajas y luego alzas (ver la siguiente gráfico). Debido a ello, la tasa que se cobra sobre los ingresos netos de personas jurídicas es la más alta de los países de América Central (situándose en el 31%). A partir del año 2004 se crea un nuevo régimen (Régimen General) cuya base imponible son los ingresos brutos, los cuales son gravados al 5%.

Desde 1996, aunque con características distintas la recaudación ha dependido de impuestos mínimos²⁰, cuya base gravable son los ingresos brutos o los activos netos. Son en la práctica pagos adelantados del Impuesto sobre la Renta, que permiten dotar al Estado de recursos constantes a lo largo del año, ya que existe un mecanismo de acreditación entre ambos impuestos. En el caso de que las empresas no puedan acreditar todo el impuesto mínimo es posible reportar el remanente como un gasto deducible.

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (1987–2006)
(Porcentajes)



Fuente: ICEFI (2008a) basado en legislación.

La legislación guatemalteca también hace uso de esquemas de rentas presuntas para ciertas empresas no domiciliadas en Guatemala, como sucede con transporte, seguros, reaseguros y reafianzamientos²¹.

Otro aspecto a mencionar como un cambio importante es que a partir del año 2005 el ejercicio fiscal se unificó en un régimen de enero a diciembre. Anteriormente, dependiendo del régimen este período podía ser de julio a junio o de enero a diciembre.

Las exenciones y exoneraciones han sido ampliamente utilizadas en Guatemala con el fin de promover una serie de actividades²², como los regímenes de maquila y zonas francas y otras exoneraciones de carácter constitucional²³. En el año 1997 se eliminaron un conjunto importante de leyes de incentivos, dentro de las cuales se incluyen las exoneraciones a la extracción, preparación y explotación del chicle, fomento lechero, fomento turístico, supermercados militares, aviación comercial guatemalteca y generación de energía eléctrica. Sin embargo, en el año 2004 se incluyeron dentro del régimen de maquila aquellas exportaciones destinadas a los países de América Central y en el año 2008 se aprobó una Ley que amplió los beneficios para la Zona Libre de Industria y Comercio de Santo Tomás de Castilla–ZOLIC²⁴.

²⁰ Ver en la sección B para una explicación más detallada sobre la evolución de los impuestos mínimos y extraordinarios.

²¹ Reformado por el Artículo 1 del Decreto número 77–2005 y el Artículo 1 del Decreto número 55–2008. Por ejemplo, las empresas de transporte no domiciliadas tienen una renta imponible de 5% sobre el importe bruto de los fletes de carga y pasajes de fuente guatemalteca. En el caso de las empresas domiciliadas en el exterior que obtengan ingresos por concepto de primas de seguros, reaseguros y reafianzamientos, tienen una renta imponible equivalente al 10% de los ingresos brutos. También se consideran rentas presuntas las películas cinematográficas y similares, así como las noticias internacionales, que tienen una renta imponible del 10% de sus ingresos brutos. Cabe señalar que para los casos reseñados la tarifa es del 31% y su pago tiene carácter definitivo.

²² Ver Bulmer–Thomas (1988) para una visión histórica de las exoneraciones en Centroamérica, CEPAL (1998) para un comparativo de los mecanismos vigentes hace 10 años e ICEFI (2008c) para una revisión más actualizada.

²³ Ver sección sobre gasto tributario.

²⁴ Existen iniciativas de Ley en el Congreso de la República sobre Zonas Francas y Ley de Maquilas.

Fueron importantes las modificaciones realizadas en los años 2000–2001, las cuales dieron cumplimiento a los acuerdos derivados del Pacto Fiscal²⁵, y finalmente los últimos cambios se realizaron en el año 2004, mediante el decreto 18–04. Las principales modificaciones a las deducciones se resumen a continuación:

- Pérdidas de períodos anteriores: Se redujo a 2 años en 1997 respecto a 4 años en 1992. Luego se redujo a 1 año en el 2000, sólo para empresas nuevas y se derogó en el año 2004.
- Aportes a planes de pensiones: Se agregan los aportes a planes de pensiones de capitalización individual en 1997.
- Reinversión de utilidades en planta, maquinaria, equipo y capital humano: Originalmente se podían deducir una quinta parte de las utilidades reinvertidas. En 1997, se redujo al 15% pero se agregó una deducción por 5% de los gastos en programas de capacitación y adiestramiento de los trabajadores. En el año 2000, las deducciones anteriores se redujeron a 5%. En el año 2004 fueron eliminadas.
- Donaciones: Se intentó limitar a un máximo del 5% de la renta neta o Q500,000 (US\$65,530) en 2001. Sin embargo, fue declarado inconstitucional el límite de donaciones a entidades educativas, asociaciones científicas y culturales, así como a las universidades. Por lo tanto, esta restricción aplica solamente para las donaciones realizadas a las asociaciones y fundaciones no lucrativas de asistencia, servicio social, las iglesias, las entidades y asociaciones de carácter religioso y los partidos políticos.
- Intereses: En el año 2000, se agregaron como deducibles los intereses pagados y gastos financieros directamente vinculados con las ofertas públicas de títulos valores inscritos en el Registro del Mercado de Valores y Mercancías; los intereses y gastos financieros sobre créditos obtenidos en Cooperativas de Ahorro y Crédito legalmente constituidas, así como los obtenidos en instituciones bancarias y financieras domiciliadas en el exterior. Anteriormente solamente eran deducibles los intereses pagados a entidades sujetas a la vigilancia e inspección de la Superintendencia de Bancos–SIB–.
- Máximo de gastos deducibles: A partir del año 2004, no puede deducirse el monto de costos y gastos que exceda el 97% del total de los ingresos gravados. El monto excedente podrá ser trasladado al período fiscal siguiente para ser deducido. Esta disposición no es aplicable a aquellas empresas que hayan tenido dos años consecutivos de pérdidas o cuyo margen bruto²⁶ sea menor al 4% de sus ingresos gravados.

Estas decisiones de política tributaria constituyeron, cada una en su momento, la respuesta de las autoridades fiscales guatemaltecas a la poca dinámica recaudatoria del ISR y a las dificultades derivadas de las prácticas generalizadas de elusión y evasión fiscales. Adicional a estas disposiciones legales, se implementaron medidas de fortalecimiento a la administración tributaria en cuanto al control de la facturación de los contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado y sobre la documentación de los créditos aplicados a ese tributo y, en especial, al ISR.

Impuesto sobre personas individuales asalariadas

Los tramos de renta imponible fueron reducidos de 16 en 1987 a 3 en el año 1992. Se agregó un tramo adicional en el año 2000. El mínimo exento fue aumentado en una ocasión durante el año 1994. A partir de allí ha permanecido en el mismo nivel, aunque por efecto de la inflación se ha ido deteriorando

²⁵ Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala, suscrito el 20 de junio del año 2000 por entidades empresariales, sociedad civil y el organismo ejecutivo.

²⁶ Según el reglamento del ISR, el porcentaje del margen bruto resulta de la suma de los ingresos por servicios prestados más la diferencia entre el total de ventas de bienes y sus costos y luego dividir esta suma entre el total ingresos brutos.

a lo largo de los años. Sin embargo, este umbral aún es elevado en relación al PIB per cápita (1.8 veces el PIB) si se le compara con otros países de la región²⁷.

CUADRO 4
TRAMOS DE RENTA IMPONIBLE (VIGENTES A FINALES DEL AÑO 2008)

Intervalos de renta imponible		Impuesto a pagar		
De más de	A	Importe fijo	Más	Sobre el excedente de renta imponible de
1. Q. 0	Q. 65 000	Q. 0	15%	0
2. Q. 65 000	Q. 180 000	Q. 9 750	20%	Q. 65 000
3. Q. 180 000	Q. 295 000	Q. 32 750	25%	Q. 180 000
4. Q. 295 000	en adelante	Q. 61 500	31%	Q. 295 000

Fuente: Elaboración propia en base a legislación del ISR.

Uno de los cambios más importantes a este régimen fue la introducción de la “planilla del IVA” la cual permite acreditar la totalidad de pagos de Impuesto al Valor Agregado al ISR. A pesar de que en 2001 se redujo este beneficio en 50%, por un recurso de inconstitucionalidad interpuesto ese año esta acreditación permanece al 100%. Por otra parte, al igual que en el caso de las personas jurídicas, se intentó limitar las donaciones a entidades culturales, científicas y universidades, sin embargo esta modificación fue declarada inconstitucional.

Impuesto sobre personas individuales no asalariadas

Existen dos tratamientos para las personas individuales mercantiles y otro distinto para las no mercantiles. En general, los regímenes son similares a los de las personas jurídicas, con algunas diferencias. En el caso de las personas individuales no mercantiles pueden, al igual que los asalariados, aplicar un crédito por el IVA pagado. No así las personas individuales mercantiles, las cuales no gozan de este derecho.

Existen dos regímenes de renta presunta: uno para los profesionales, creado en 2004, y otro para quienes extienden facturas especiales²⁸. En el caso de las facturas especiales, se presume una renta neta igual al 10% si se venden bienes y del 20% si se venden servicios. Por su parte, para los profesionales universitarios que no presentan declaración se asume que cuentan con una renta imponible de Q20,000 (US\$2,621)²⁹.

Tendencias recientes del ISR

Las principales tendencias del ISR en los años recientes podrían resumirse en: intentos de simplificar el impuesto, una alta dependencia de impuestos mínimos denominados “temporales” y una debilidad en la base del impuesto, la cual se estaría erosionando por el otorgamiento de esquemas preferenciales.

Durante el período 1991–1998, el aporte de la recaudación del ISR a cargo de personas jurídicas a la carga tributaria fue decreciente y estuvo determinado principalmente por un esquema de reformas en las que se distinguen las reducciones tarifarias, suspensiones de diversos artículos de la ley por parte de la CC, y la ampliación del uso de beneficios fiscales (maquilas). Entre 1999 y 2003, este indicador se

²⁷ Es mayor que la del El Salvador y Costa Rica y menor que la de Honduras y Nicaragua. Según estimaciones del ICEFI, en el año 2006 era 1.4 en El Salvador, 2.4 en Honduras, 0.7 en Costa Rica y 3.0 en Nicaragua.

²⁸ De acuerdo con la legislación guatemalteca, esta clase de factura se emite cuando un contribuyente adquiere bienes o servicios de personas individuales que, por la naturaleza de sus actividades o cualquier otra circunstancia, no extienden factura o no le entreguen las facturas correspondientes, en este caso el contribuyente deberá emitir una factura especial por cuenta del vendedor o prestador del servicio y le retendrá el impuesto que corresponda.

²⁹ Esta renta presunta es menor cuando el profesional tiene menos de 3 años de haber egresado.

mantuvo prácticamente en alrededor de 1,2% del PIB, y a partir de 2004 registró un crecimiento sostenido significativo hasta situarse en cerca de 2,1% del PIB en 2007.

La reforma del ISR realizada en 2004, cuya orientación principal fue la suficiencia de recursos, logró que la tasa de crecimiento interanual de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta de personas jurídicas duplicara el crecimiento medio del PIB. Esos altos niveles de recaudación inciden en que, para el período 1999–2007, la elasticidad de este ISR respecto al PIB sea de 1,8%, la cual es significativamente mayor a la elasticidad de 1,1% que registró para ese período la recaudación tributaria neta³⁰ total respecto al PIB. Este reciente y significativo incremento de los recursos gubernamentales proveniente de los tributos que se aplican a los ingresos de las empresas, refleja la conjunción de los efectos de: (i) la ampliación de la base gravable y la reducción del tipo impositivo de 31% a 5% para aquellos contribuyentes que opten por calcular el impuesto sobre sus ingresos brutos; (ii) la interacción que por la vía de acreditamientos cruzados e intertemporales se registra entre el impuesto mínimo y el ISR, para los contribuyentes del régimen sobre renta neta y con tipo impositivo del 31%; (iii) las distorsiones en la equidad de la tributación directa, inducidas por el arbitraje provocado por la existencia de una dualidad de regímenes; (iv) los mecanismos de incentivo al cumplimiento voluntario por parte de la administración tributaria, junto a la percepción de algunos contribuyentes de una mejora en las facilidades y reducción de costos para hacer efectivo dicho cumplimiento³¹; y (v) estos cambios coincidieron con una fase favorable del ciclo económico que impulsó el crecimiento de la recaudación.

Algunas medidas adicionales en el ISR de empresas, como la restricción al reconocimiento de los costos y deducciones en el régimen optativo, y en otros impuestos como las retenciones del IVA, también produjeron incrementos importantes en la recaudación tributaria. Sin embargo, estas medidas constituyen mecanismos de adelanto de los ingresos, creándose dificultades en el mediano plazo, situación que no se produce en el régimen general del ISR.

b) Impuestos mínimos de apoyo al ISR

Desde el año 1996, con el Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal, ha existido un sistema de impuesto mínimo con acreditación cruzada con el ISR. Cabe mencionar que todos los impuestos mínimos han surgido como impuestos temporales, aunque en la práctica se ha prorrogado su vigencia. A finales del año 2007 el impuesto mínimo vigente era el IETAAP³².

El IETAAP se creó con una tasa del 2,5% en 2004, la cual se redujo a 1,25% para todo 2005 y la primera mitad del año 2006, luego su tasa fue del 1% en el período comprendido de julio de 2006 a diciembre de 2008, mes en que terminó la vigencia de este impuesto. La base imponible del impuesto era el activo neto³³ o los ingresos brutos³⁴, el que fuera mayor. En el caso de los contribuyentes cuyo activo neto fuera cuatro veces mayor que los ingresos brutos, pagaban de acuerdo con el segundo criterio. Estaban exentas del impuesto aquellas personas jurídicas que registraran un margen bruto menor al 4%, las maquilas y zonas francas, organismos del Estado, las empresas en su primer año de operación, entidades no lucrativas, quienes tributaran bajo el régimen general del 5% sobre ingresos brutos y los contribuyentes que obtuvieran pérdidas consecutivas durante dos años.

³⁰ Se refiere a la recaudación tributaria que excluye el monto de las devoluciones del IVA.

³¹ Algunas de estas facilidades podrían constituir un incentivo determinante para la adopción de algún tratamiento tributario, como es el caso del régimen general del ISR del 5% sobre ingresos brutos. En efecto, ciertos contribuyentes optan por este tratamiento ante la expectativa que no serán fiscalizados por la administración tributaria.

³² El impuesto fue aprobado originalmente para tener una vigencia hasta el año 2007. Sin embargo, su duración fue extendida hasta el año 2008, mediante el Decreto 69–2007. Cabe señalar que este tributo fue sustituido a partir de 2009 por el Impuesto de Solidaridad, con duración indefinida.

³³ Según la Ley del IETAAP, el artículo 2, literal “b”, el activo neto es el monto que resulte de restar al activo total, las depreciaciones y amortizaciones acumuladas y la reserva para cuentas incobrables y el total de los créditos fiscales pendientes de reintegro.

³⁴ Conforme a la Ley del IETAAP es el conjunto total de rentas de toda naturaleza, incluyendo los ingresos de la venta de activos fijos, obtenidos por el sujeto pasivo durante el período de liquidación definitiva anual del ISR, inmediato anterior al que se encuentre en curso durante el trimestre por el que se determina y paga este impuesto. Se excluyen los ingresos por resarcimiento de pérdidas patrimoniales o personales provenientes de contratos de seguro, reaseguro y reafianzamiento; y las primas cedidas de seguro y de reafianzamiento.

El IETAAP y el ISR podían acreditarse entre sí. El IETAAP pagado en el año calendario podía acreditarse durante los tres años calendarios siguientes hasta su agotamiento. En caso de que no se lograra acreditar todo el IETAAP, se consideraba como un gasto deducible para el período de liquidación definitiva anual que concluía en los tres años mencionados. La otra opción consistía en que los pagos trimestrales podían acreditarse al IETAAP en el mismo año calendario.

Tendencias recientes

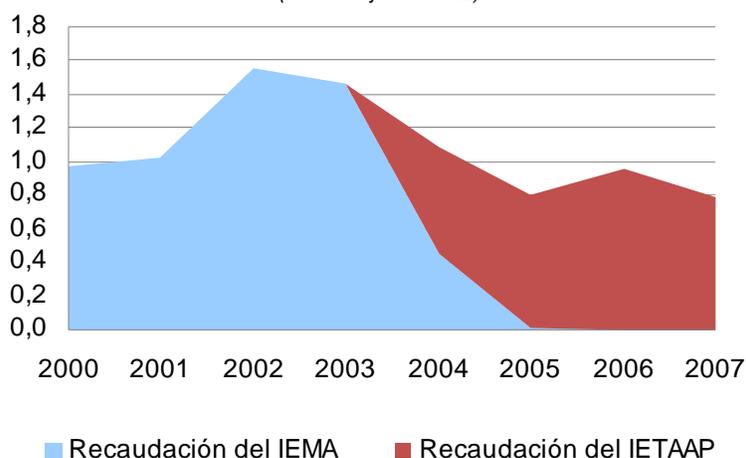
Han existido distintos impuestos mínimos y extraordinarios desde el año 1990. El primero de ellos fue el Impuesto Extraordinario del año 1991, cuya vigencia fue exclusiva en ese año, el cual tenía una tasa del 1% aplicable sobre ingresos brutos o el activo total para las empresas y el 1% para los salarios. Estaban exentos de pagar este impuesto quienes ganaran por debajo de Q36,000 (US\$4,718) y aquellas personas jurídicas o individuales que compraran bonos de emergencia por el doble de la obligación determinada.

Luego en el año 1996 se creó el Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal, el cual duró dos años. En 1996 su tasa era de 1% sobre los ingresos brutos o de 2% sobre los activos netos (deducible del ISR) mientras que en el año 1997 su tasa fue de 1,5% si se aplicaba sobre ingresos brutos y del 3% si era sobre los activos netos (acreditable al ISR). Las exenciones eran similares a las del Impuesto Extraordinario de 1991.

Posteriormente, el año 1998, se creó otro impuesto mínimo de carácter temporal: el IEMA (decreto 99-98). Su duración original estaba prevista para cinco años y la tasa aplicada originalmente era de 2,5% sobre activos netos y 1,25% sobre ventas brutas. En el año 2000 se eliminó la temporalidad de este impuesto y se aumentó su tasa al 3,5% sobre activos netos y a 2,25% sobre ventas brutas. Este impuesto contaba con mecanismos de acreditación similares a los del IETAAP. Fue declarado inconstitucional en 2004 debido a que gravaba a las empresas que operan bajo los regímenes de maquilas y zonas francas.

La recaudación proveniente de IEMA llegó a representar hasta 1,6% del PIB en el año 2002 (ver Gráfico 6). Luego, con la incorporación del IETAAP, cuyas tasas eran menores a las del IEMA, a la vez que contaba con mayores exenciones, su rendimiento fue menor, aunque representó una parte importante de la recaudación tributaria (6,5% de los ingresos tributarios totales en 2007).

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS MÍNIMOS (2000-2007)
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del MINFIN y BANGUAT.

c) Impuesto sobre Productos Financieros

Este impuesto grava los ingresos por intereses de cualquier naturaleza, incluyendo los provenientes de títulos-valores, públicos o privados, que se paguen o acrediten en cuenta a personas individuales o jurídicas, domiciliadas en Guatemala, no sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos-SIB-. Las entidades fiscalizadas por la SIB están sujetas al pago del ISR, ya que los intereses constituyen renta bruta. La tasa aplicable al IPF es el 10%.

Además de las entidades financieras sujetas a la vigilancia de la SIB, están exentos los organismos del sector público, las universidades y centros educativos, así como los intereses provenientes de títulos-valores, públicos y privados, siempre y cuando la ley de su creación les haya otorgado expresamente exención de toda clase de impuestos.

En 1995, mediante el Decreto 26-95 se crea este impuesto y se le separa del Impuesto Sobre la Renta, en el cual estaba incluido de acuerdo con el decreto original del ISR (26-92). De acuerdo con la legislación vigente a inicios del año 1990, el decreto 59-87, estaban exentos los intereses generados por instituciones financieras operando en el país.

2. Imposición a la Propiedad

a) Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones

Este impuesto tiene su base legal en el decreto 431 del año 1947. Recae sobre las donaciones entre vivos o enajenaciones a título gratuito de bienes muebles o inmuebles, dinero en efectivo, acciones nominales o valores cotizables; la remisión o condonación de las deudas con contratos celebrados en Guatemala o con bienes en garantía ubicados en la República; además, la renuncia o cancelación de derechos de usufructo o pensiones, ya sean temporales o vitalicias, sobre bienes ubicados en el país. La base gravable es el valor de los bienes que se transmiten por herencia, legado o donación y el sujeto pasivo es el heredero, legatario o donatario. Las tasas aplicables dependen del valor de los bienes y del grado de consanguinidad de quien lo recibe³⁵.

Mann (2002) identifica a este impuesto como uno de bajo rendimiento y con potencial de ser simplificado. No solo su recaudación es muy baja (casi US\$1 millón anual), sino que su costo administrativo es de alrededor de un 23% de lo recaudado. Asimismo, su administración es sumamente engorrosa, ya que los procesos administrativos del tributo se realizan mediante sistemas de información manual. Por otro lado, el valor de los trámites legales es semejante sin importar su valor. Según Mann (2002) con un esquema más sencillo podría incrementarse significativamente la recaudación y reducirse los costos de cumplimiento.

b) Impuesto Único Sobre Inmuebles

Antecedentes

El impuesto sobre los bienes inmuebles vigente, Impuesto Único sobre Inmuebles-IUSI-, fue creado en el año 1987 por el decreto 62-87. Una de las innovaciones de este nuevo impuesto fue el mecanismo para valorar los bienes inmuebles: el autoavalúo³⁶.

³⁵ Consiste en 6 tramos de renta progresiva que van desde menos de Q50,000 (US\$6,553) hasta más de Q500,000 (US\$65,530). Las tasas más bajas se aplican a los familiares más cercanos.

³⁶ De acuerdo con el artículo 6 de la Ley del IUSI, los contribuyentes y sus responsables, sus apoderados o representantes legales, deberán presentar un autoavalúo, como declaración del valor de cada inmueble, cuando sean convocados por el Ministerio de Finanzas o la Municipalidad respectiva. El Ministerio de Finanzas Públicas publicó un Manual para el avalúo de Viviendas. También existen las opciones de avalúo directo de cada inmueble, avalúo técnico y avalúo mediante la enajenación o transferencia de cada inmueble.

En el año 1994 se reformó el impuesto (decreto 57-94), otorgando su administración a las municipalidades que así lo solicitaran. Esta modificación ha provocado que las municipalidades de forma progresiva se hayan hecho cargo de la administración de este impuesto. Para el año 1995 solamente 10 municipalidades administraban el IUSI, mientras que para el año 2007, su cantidad ascendía a 233, el 70% de 332 gobiernos locales.

En el año 1997, el Gobierno pretendía realizar una reforma integral al IUSI. Se aprobó una nueva Ley del IUSI, mediante el decreto 122-97, el cual establecía una nueva base de cálculo, el impuesto dejaría de ser *ad valorem* para convertirse en uno de tipo impositivo basado en la extensión de los terrenos y construcciones en el área urbana y solamente sobre el terreno en el área rural. Sin embargo, este impuesto no pudo ser implementado, debido a protestas populares. Por lo tanto, tuvo que ser derogado y el Decreto 15-98 reinstaló el IUSI *ad valorem*, como existía anteriormente, sin intereses resarcitorios, con algunas variantes y fortaleciendo la descentralización del impuesto hacia los gobiernos locales.

Competencias fiscales: asignación entre niveles de gobierno

Una de las características deseables de los impuestos es la movilidad mínima de los sujetos y de las bases gravables correspondientes. Los impuestos sobre la propiedad inmueble³⁷ son instrumentos que los gobiernos utilizan como mecanismos recaudatorios, generalmente, enfocándose los principios de capacidad de pago y generalidad, y principio del beneficio. Los principios de capacidad de pago y generalidad se relacionan con la riqueza de los contribuyentes, considerando el valor de los predios y construcciones tanto urbanas y rurales; y, en el caso del principio del beneficio el impuesto toma el rol económico de un precio, en calidad de reconocimiento del goce de los servicios prestados por las municipalidades, tales como seguridad vial, alumbrado público, agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles, entre otros. Considerando que los criterios objetivos para establecer la base imponible de este impuesto están definidos territorialmente, es común que la administración del mismo quede a cargo de los gobiernos municipales.

Con la promulgación de la Constitución Política de la República en 1985 dio inicio un proceso hacia la descentralización administrativa del Estado. Disposiciones constitucionales establecen la distribución del 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado hacia las municipalidades³⁸ y se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para la organización y coordinación de la administración pública³⁹. Posteriormente, en 2002, se promulgó la Ley General de Descentralización orientada a desarrollar el deber constitucional del Estado de promover la descentralización económica y administrativa. Para trasladar dichas competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado, se establecieron criterios de aplicación gradual, consensuada y regulada⁴⁰.

De lo anterior, las relaciones fiscales entre el Gobierno Central y los gobiernos municipales se conjugan mediante la intermediación de los Consejos de Desarrollo y el Organismo Ejecutivo, procurando el fortalecimiento económico de los respectivos municipios, a efecto de que éstos puedan realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios realizar. En ese sentido, las municipalidades disponen de varias fuentes de ingresos, destacando entre otras⁴¹: (i) aporte que por disposición constitucional el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio; (ii) impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio; (iii) donaciones que se hicieren al municipio; (iv) arbitrios, tasas y servicios municipales; (v) contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo. Toma relevancia para

³⁷ Puchet, Jorge M. y Max F. Viana. Diccionario Tributario y Temas Afines. Tegucigalpa, Honduras, 1996, p. 183.

³⁸ El Artículo 257 de la Constitución Política establece que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país.

³⁹ Artículos 225 y 226 de la Constitución Política.

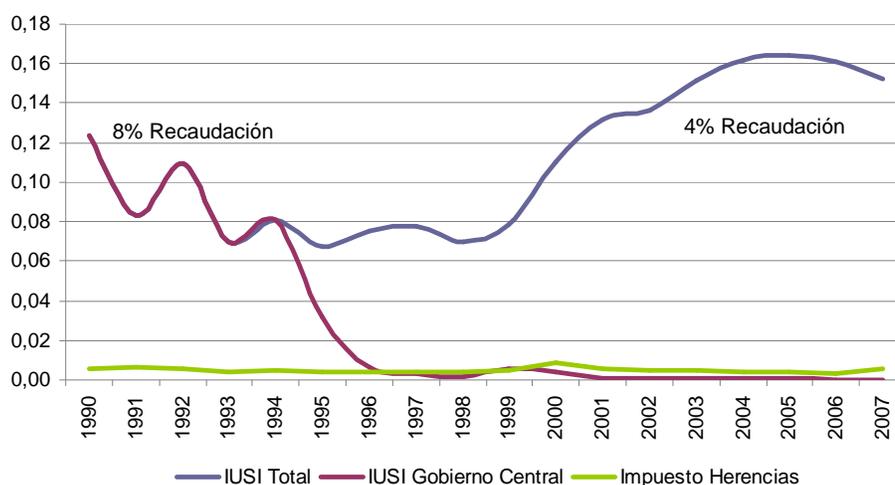
⁴⁰ También se promulga el Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

⁴¹ Artículo 100 del Código Municipal (Dto. del Congreso de la República de Guatemala No. 12-2002).

el presente estudio, el rubro de “Impuestos a favor del municipio”⁴², y dentro de éste, el que se refiere al IUSI, el cual es el ingreso tributario más importante de las municipalidades (75%) pero es poco representativo en los ingresos totales (6,4%)⁴³.

El proceso de descentralización se ha visto favorecido por modificaciones a la legislación del IUSI, las cuales han ido trasladando de manera progresiva la administración del impuesto en mención a los gobiernos municipales⁴⁴. Además, en concordancia con los objetivos de la Ley General de Descentralización, las nuevas disposiciones establecieron que las municipalidades que tuvieran capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el IUSI, el Ministerio de Finanzas Públicas cedería la totalidad del recaudo⁴⁵.

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IUSI E IMPUESTO SOBRE HERENCIAS (1990–2007)
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del MINFIN.

Con este esquema de recaudación, la carga tributaria del IUSI pasó de 0,08% del PIB, en promedio para el período 1990–2001, hasta situarse en una media de 0,15% en el período 2002–2007. La evolución del IUSI no solo ha sido creciente y la descentralización de la administración del impuesto se ha profundizado, pues de significar el 0,25% respecto del total recaudado de IUSI en 1994, en 2007 significó el 99,8% del total recaudado (Ver gráfico 7). Sin embargo, su crecimiento fue menor al de otros impuestos, ya que en 1990 representaba un 8% de la recaudación total mientras que para 2007 tan solo un 4%. Además, la concentración del recaudo no ha cambiado en este período, pues en tan solo 5 municipalidades (Guatemala 45,6%, Villa Nueva 13,6%, Mixco 12,3%, Santa Catarina Pinula 7,2% y San Miguel Petapa 4,5%), se recauda el 83% del impuesto.

⁴² Las municipalidades reciben ingresos provenientes de impuestos recaudados por el Gobierno Central y que por leyes del Congreso de la República tienen destino específico o compartido con las municipalidades. Destacan de ellos el Impuesto Único sobre Inmuebles, el Impuesto a la Distribución del Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, el Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, y el Impuesto Sobre Bebidas.

⁴³ ICEFI (2007), *Historia Tributaria...* basado en datos del Instituto Nacional de Estadística

⁴⁴ La Ley General de Descentralización establece que aquellas Municipalidades que deseen incorporarse al proceso de descentralización deberán notificarlo y el Ejecutivo deberá resolver sin demora.

⁴⁵ Caso contrario, el Banco de Guatemala acreditaría, mediante depósito en cuenta, lo recaudado por la Administración Tributaria, informando sobre su asignación en función de los porcentajes de distribución establecidos.

No obstante el cambio en el aporte del IUSI a la carga tributaria del Gobierno General observado entre 2005–2007⁴⁶, es importante resaltar lo indicado por Gómez–Sabaini y Geffner (2006) con relación al comportamiento recaudatorio del IUSI, y es el hecho de que la delegación del impuesto hacia los municipios fue una experiencia con resultados positivos en cuanto a descentralización se refiere, pues la mayoría de las municipalidades que iniciaron el cobro han logrado, al menos triplicar en los tres primeros años lo recaudado por este concepto.

Características técnicas del IUSI

El objeto del impuesto son los bienes inmuebles, rústicos o rurales y urbanos incluyendo terrenos, estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras; así como cultivos permanentes. La base del impuesto es el valor del terreno, las estructuras, construcciones e instalaciones adheridas permanentemente a los mismos y sus mejoras; el valor de los cultivos permanentes; el incremento o decremento determinado por factores hidrológicos, topográficos, geográficos y ambientales; la naturaleza urbana, suburbana o rural, población, ubicación, servicios y otros similares. Dicha base impositiva se actualiza mediante autoavalúo. Se grava el valor declarado de los bienes inmuebles, urbanos o rurales, mediante una escala progresiva de tipos impositivos y valores gravados, según se puede ver en el siguiente cuadro.

CUADRO 5
TASAS DEL IMPUESTO ÚNICO SOBRE INMUEBLES

Valor del inmueble	0–Q2000	Q2,000–Q20,000	Q20,000–Q70,000	Q70,000–
Tasa impositiva	Exentos	2 x millar	6 x millar	9 x millar

Fuente: Elaboración propia basada en Ley del IUSI.

El destino de la recaudación del Gobierno Central que provenga de los tramos impositivos del 6 ó 9 por millar, se distribuye el 25% para el Gobierno Central y el 75 por ciento para las municipalidades en cuya jurisdicción esté ubicado el bien. La recaudación proveniente del tramo impositivo del 2 por millar, se traslada en su totalidad a las municipalidades que registren el bien inmueble.

Están exentos del pago del IUSI: el Estado, entidades descentralizadas y autónomas y municipalidades y sus empresas; Misiones Diplomáticas y Consulares; Organismos Internacionales de los cuales Guatemala forme parte; Universidades; Entidades religiosas; Centros Educativos Privados; Colegios Profesionales; Confederación Deportiva Autónoma y Comité Olímpico Guatemalteco; los inmuebles de las cooperativas legalmente constituidas; y Zonas francas.

Aspectos administrativos del IUSI con incidencia en materia distributiva

La normativa vigente del IUSI proporciona una débil base jurídica para registrar y actualizar el valor de los inmuebles, lo que constituye un serio obstáculo para aumentar la recaudación. El caso más reciente es la iniciativa de la municipalidad de Guatemala que está intentando introducir, por medio de sistemas modernos de catastro, una revaluación general de los inmuebles localizados en su jurisdicción⁴⁷ pero este proceso ha sido obstaculizado temporalmente por los recursos presentados por los contribuyentes ante la CC⁴⁸.

Algunos gobiernos locales han optado por otras modalidades previstas en la ley para actualizar el valor de los inmuebles, en especial se ha convocado a los vecinos a presentar autoavalúos, sin que de

⁴⁶ Debe notarse que la base imponible es finita y depende de la capacidad de gestión de las municipalidades lograr que los sujetos obligados al pago del IUSI registren los inmuebles y declaren los valores de éstos a precios de mercado.

⁴⁷ El Consejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala aprobó en 2001 nuevas tablas de valores para los inmuebles sobre la base de que, en función del método de autoevaluación, éstos están registrados a sólo el 10% ó 20% del valor real.

⁴⁸ Este Acuerdo fue impugnado legalmente sobre la base del artículo 239 de la Constitución de la República, que establece que corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios y determinar las bases de la recaudación.

momento se conozca con certeza las metodologías que se han adoptado ni los resultados obtenidos. Además, un número importante de inmuebles no está registrado para efectos impositivos, como por ejemplo, los casos de inmuebles localizados en áreas estatales de reserva que al amparo de leyes específicas han sido otorgados a particulares en concepto de usufructo.

Por su parte, la parte del IUSI administrada por el Gobierno Central también presenta debilidades hasta el momento, en especial por las serias deficiencias en cuanto a disponer de un catastro actualizado, bases de datos no elaboradas técnicamente con errores y omisiones, valuación inadecuada de los inmuebles, cobros irregulares y mala atención al público. En la práctica el Catastro Fiscal, cuya responsabilidad recae en el Ministerio de Finanzas y en las municipalidades que administran el impuesto, es casi inexistente. Recientemente fue creado el Registro de información catastral-RIC⁴⁹ Mediante el Decreto 41-2005, el cual realiza un catastro físico y no uno "Fiscal" que atienda los aspectos económicos de los inmuebles ya que no contempla el avalúo basado en la investigación de mercado, según hace ver Sureda (2007).

Otra situación que afecta es que las valuaciones de los inmuebles están desactualizadas. La mayoría de las viviendas tributa de acuerdo con los valores del primer autoavalúo, el cual no está indexado y rara vez es actualizado. De tal cuenta, las viviendas que fueron construidas en períodos más recientes pagan más por efectos de la inflación, independiente del tamaño y calidad de la vivienda. A manera de ejemplo, según la Municipalidad de Guatemala, una propiedad en una zona pobre de la ciudad capital (Zona 18) con una extensión de 160 M2 de terreno y 148 M2 de construcción paga Q5,074 al año (US\$665). En contraste, 20 propiedades ubicadas en una zona exclusiva de la Ciudad de Guatemala pagan en total Q4,968 (US\$651) por un área que comprende 19,802 M2 de terreno y 10,308 M2 de construcción⁵⁰. La Municipalidad de Guatemala estima que "de 259 mil inmuebles inscritos solo 28 mil están valuados de forma correcta".

Algunas municipalidades han intentado actualizar los valores de las propiedades, pero han tropezado con problemas de carácter legal⁵¹. Lo anterior dificulta la actualización de las bases catastrales. Esto no solo genera problemas de suficiencia de recursos para las municipalidades sino que también genera resultados poco equitativos como el que se mostró anteriormente. Además, a pesar de que los resultados reflejan un incremento en la recaudación de impuestos por parte de las municipalidades, el desigual grado de desarrollo del país redundando en una baja capacidad de los gobiernos locales para cobrar impuestos, aunado a su poca capacidad coercitiva, personal no calificado, sistemas de información anticuados y, no menos importante, la situación de conflictividad.

Indicadores de esfuerzo tributario

Sureda (2007) estima que el esfuerzo tributario es bastante reducido. Al año 2003, la cantidad de propiedades inscritas ascendió a 130 mil en toda la República. Lo anterior es una proporción mínima de las 2.5 millones de viviendas reportadas en el Censo de Población y Vivienda del año 2002 y del 1.2 millones de fincas reportadas en el Censo Agropecuario del año 2003.

⁴⁹ De acuerdo con Sureda (2007), el importante proceso catastral iniciado en Guatemala mediante el RIC, procura dar respuesta a un serio problema de delimitación y titulación de la propiedad existente en el país. Por ello trabaja en la realización de catastros que atienden los aspectos físicos y jurídicos de los inmuebles a efectos de definir con precisión el tamaño y los límites prediales de los inmuebles y en coordinación con el Registro General de la Propiedad, otorgar la titularidad de estos a sus ocupantes.

⁵⁰ Diario El Periódico, jueves 10 de enero 2008, "Comuna quiere actualizar los avalúos de inmuebles". Ver edición electrónica en <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080110/pais/47363/>

⁵¹ La iniciativa de actualizar los valores de los inmuebles ha sido sujeto de recursos de inconstitucionalidad.

D. Aspectos de la Imposición sobre los ingresos que pueden tener incidencia en materia distributiva

1. El tratamiento diferenciado de contribuyentes

El régimen general del 5% sobre los ingresos brutos ha implicado beneficios importantes en materia de simplificación de la administración del ISR y el consecuente cumplimiento de los contribuyentes que optan por este. Sin embargo, la posibilidad para los contribuyentes de optar alternativamente por el régimen de renta neta crea oportunidades para el arbitraje tributario; e incorpora deficiencias en el sistema, principalmente en materia de equidad fiscal horizontal: existen contribuyentes en situaciones similares que tienen tratamiento tributario diferente, y contribuyentes en situaciones diferentes tienen el mismo tratamiento fiscal.

Díaz de Sarralde y Garcimartin (2007), al revisar la información de las declaraciones del ISR, sugieren que el doble sistema del Impuesto Sobre la Renta presenta evidencias de desequilibrio entre las tasas efectivas de los dos regímenes, dado que el contribuyente puede optar por el régimen que más le convenga, por ejemplo, al aumentar los ingresos los contribuyentes tienden a elegir el régimen de renta neta. La tarifa efectiva global en el régimen optativo se sitúa por debajo del 2%, la cual contrasta significativamente con el 5% que pagan los contribuyentes del régimen general.

Por otra parte, la Ley del ISR contiene disposiciones que desincentivan la opción sobre el régimen de renta neta. En primer lugar, no se reconoce la totalidad de los costos y gastos⁵². Segundo, se obliga a pagar el impuesto mínimo de apoyo al ISR. La alternativa de regímenes deriva en el aseguramiento de un mínimo de recaudación y de simplicidad para el cumplimiento⁵³. De esta cuenta, el ISR sobre empresas en Guatemala vulnera la equidad y la generalidad, y favorece la simplicidad y la suficiencia⁵⁴.

Finalmente, la Ley del ISR establece otros tratamientos diferenciados para los contribuyentes como los esquemas de rentas presuntas, que aplican a algunas empresas no domiciliadas en Guatemala y a ciertas personas individuales no asalariadas⁵⁵. Además de los regímenes mencionados anteriormente, existen un régimen diferenciado aplicable a los intereses, que consiste en la suposición de que hay pago de intereses siempre y cuando exista un préstamo de por medio, en ese caso se aplica la tasa máxima bancaria vigente durante el período de liquidación.

2. Apertura Financiera y Comercial

La movilidad de capitales, la apertura comercial y la integración económica regional provocan dificultades adicionales al sistema tributario guatemalteco. Aunque la administración tributaria ajusta periódicamente sus objetivos, metodologías y herramientas, sus esfuerzos buscan siempre adecuarse a las situaciones vigentes. De esa cuenta, prácticamente no tiene posibilidades de prever el impacto de las nuevas modalidades de transacciones financieras, y de las decisiones políticas en cuanto a aspectos comerciales con efectos en la tributación directa⁵⁶.

Por su parte, la legislación vigente presenta falencias en cuanto a disposiciones sobre rentas de capital, comercio electrónico y tributación internacional. Asimismo, se requiere de fuertes ajustes administrativos necesarios para viabilizar la fiscalización de estos elementos, tanto en materia de recursos humanos, presupuestarios, de sistemas y de intercambio de información doméstica y regional.

Esta situación crea ventajas para el sector de la economía que está involucrado en las actividades mencionadas anteriormente. Por un lado, se genera una brecha de ingresos por la evolución más dinámica de las actividades integradas al comercio y flujos financieros externos respecto a los sectores tradicionales, y por otro lado, se crea mayor desigualdad porque este sector más dinámico paga escasos o nulos impuestos debido a las posibilidades existentes de arbitraje, falta de herramientas legales y capacidades por parte de la administración tributaria y por su carácter innovador son difíciles de fiscalizar.

3. Tratamiento según el tamaño de los contribuyentes

En Guatemala, según estimaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD-(2008), para el año 2006 el universo de empresas era de alrededor de un millón, sin incluir las empresas unipersonales. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, la gran proporción de empresas son micro (2 a 5 empleados) o pequeñas empresas (6 a 10 empleados). Hay que mencionar que según el Registro Mercantil, existe alrededor de 71,355 sociedades. Lo cual equivale a tan solo un 7% de las empresas existentes en el país.

⁵² La legislación establece un máximo de gastos deducibles equivalente al 97% de los ingresos totales.

⁵³ Las dificultades de la administración tributaria para controlar los costos y gastos de las empresas derivan en un conjunto de medidas tendientes a la simplificación, y consecuente pérdida de información de los contribuyentes. Por ejemplo, la SAT no conoce las utilidades de las empresas del régimen general del ISR.

⁵⁴ El estudio de Díaz de Sarralde y Garcimartín sugieren que, si se eliminara el régimen general, el nivel de recaudación sería mayor que el vigente. Sin embargo, esto no se evidenció previo a la reforma de 2004, cuando las empresas pagaban una tarifa única de 31% sobre renta neta.

⁵⁵ Ver en detalle en sección C.I.A. en apartados sobre personas jurídicas y personas naturales no asalariadas.

⁵⁶ La implementación de procesos como el de unión aduanera en Centroamérica, requiere de ajustes legales que permitan equiparar la recaudación del ISR a la situación vigente.

CUADRO 6
NÚMERO DE EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO (2006)

	Cantidad de empresas	% del total
2 a 5 empleados	888 447	90,20%
6 a 10 empleados	66 435	6,70%
11 a 50 empleados	22 504	2,30%
51 o más empleados	7 847	0,80%
Total	985 233	100,00%

Fuente: PNUD (2008) basado en datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (2006).

Existe un régimen simplificado para pequeños contribuyentes, que es optativo y se pueden acoger aquellos cuyos ingresos anuales no superen los Q60,000 (US\$7,863.70). El régimen está incluido dentro de la ley del IVA, pero no lo sustituye. Dentro de este existen dos opciones: (i) régimen anual con un IVA pagadero cada trimestre y el ISR con pagos trimestrales o por retención; y (ii) régimen de cuota fija con una tasa de 5% sobre los ingresos (incluyendo IVA), funcionando como un impuesto único.

La implementación del régimen de ingresos brutos probablemente ha provocado que los pequeños contribuyentes opten en mayor grado por este esquema en vez de utilizar el régimen de ingresos netos. Según datos estimados por el FMI (2007), el 64% de los contribuyentes no clasificados como contribuyentes medianos y grandes⁵⁷ optó por el régimen de ingresos brutos, mientras que el 55–56% los contribuyentes grandes y medianos se inclinaron por el pago de ingresos netos. Otro estudio, Jorrat (2007), destaca que un elevado número de contribuyentes (13,200) optaron por el régimen general pese a que pagarían menos en el régimen optativo del 31%. Según supone el BID (2008), “se trata de micro y pequeñas empresas que incurren en este costo para evitar los aún mayores costos de cumplimiento que les ocasionaría escoger el régimen optativo”. Estos argumentos estarían sugiriendo que el sistema actual del ISR estaría generando una carga de costos de cumplimiento más desigual para aquellos contribuyentes de menor tamaño.

4. Exenciones fiscales (Gasto tributario)

Otro aspecto que influye en la equidad del sistema tributario y en su capacidad recaudatoria son las exenciones y exoneraciones vigentes en la legislación guatemalteca. Para los años 2005 al 2007, según estimaciones elaboradas por la SAT, el gasto tributario osciló entre 8,4% y 8,6% del PIB. Del total de gasto tributario, alrededor de tres cuartas partes corresponde a impuestos directos y solamente el ISR comprende el 70% del gasto tributario.

En el caso del gasto tributario del ISR, según lo estimado por la SAT el componente más importante corresponde al ISR sobre personas naturales en relación de dependencia, en el cual la SAT incluye todas las deducciones y créditos que aplica este tipo de contribuyentes. El principal componente es el mínimo exento de Q36,000 (US\$4,718) seguido del crédito del IVA. Según afirma Jorrat (2007), “es posible argumentar que esta deducción no corresponde a un Gasto Tributario, por cuanto hace las veces de un tramo exento en la escala de tasas del impuesto, y generalmente se asume que la escala de tasas de los impuestos personales, incluyendo su tramo exento, forma parte de la norma”.

⁵⁷ O sea aquellos contribuyentes distintos a los grandes y medianos como Contribuyentes Especiales Medianos y Contribuyentes Especiales Grandes. Según la Ley Orgánica debe contar con una Unidad específica de contribuyentes especiales, la que será responsable del seguimiento de aquellos contribuyentes individuales o jurídicos, calificados como tales por la Administración Tributaria. Dicha calificación estará relacionada con la magnitud de sus operaciones, de acu brutos anuales declarados y del monto de sus activos.

CUADRO 7
GASTO TRIBUTARIO EN ISR (2005–2007)
(Porcentajes del PIB)

Descripción	2 005	2 006	2 007
Maquilas	0,05	0,16	0,25
Centros Educativos privados	0,23	0,22	0,21
Asociaciones o Fundaciones no Lucrativas que tengan por objeto la caridad, beneficencia, asistencia o el servicio social, culturales, científicas de educación e instrucción, artísticas, literarias, deportivas, políticas, profesionales, sindicales, gremiales, colegios profesionales, de comunidades indígenas y de las empresas agrícolas de parcelarios, legamente reconocidas.	0,12	0,19	0,15
Indemnizaciones o pensiones percibidas por causa de muerte o por incapacidad producida por accidente o enfermedad.	0,12	0,11	0,12
Las rentas de los Organismos del Estado y sus entidades descentralizadas, autónomas, las municipalidades y sus empresas.	0,11	0,1	0,11
Los intereses y las comisiones de préstamos contratados en el exterior por los organismos del Estado, las municipalidades y sus entidades.	0,06	0,07	0,07
Cédulas Hipotecarias	0,09	0,07	0,06
Cooperativas legalmente constituidas en el país, provenientes de las transacciones con sus asociados, y con otras cooperativas, federaciones y confederaciones de cooperativas.	0,05	0,08	0,06
Instituciones Religiosas	0,04	0,04	0,05
Las rentas de las Universidades	0,03	0,02	0,02
Herencias, legados o donaciones.	0,01	0,01	0,02
Rentas y prestaciones en dinero por concepto de seguridad social, pagadas por todas las instituciones autorizadas a sus asegurados, afiliados y beneficiarios.	0,02	0,01	0,02
Zonas Francas	0,07	0,02	0,02
Los sueldos y salarios, viáticos, y otras remuneraciones de los funcionarios y agentes diplomáticos y consulares acreditadas por el Gobierno de Guatemala ante gobiernos extranjeros y organismos internacionales, que residan en el exterior; y los gastos de representación y viáticos de los funcionarios, dignatarios y empleados del Gobierno que asistan oficialmente al exterior.	0	0	0
Subtotal	1,01	1,1	1,15

(continúa)

CUADRO 7 (conclusión)

Descripción	2 005	2 006	2 007
RENTAS PROVENIENTES DEL TRABAJO EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA			
La Deducción de Q. 36,000.00 en concepto de deducciones personales	3,33	3,3	3,16
Acreditamiento del Impuesto al Valor Agregado, IVA.	0,57	0,63	0,62
Los aguinaldos hasta el cien por ciento (100%) del sueldo mensual; la bonificación anual establecida por el Decreto Número 42-92 del Congreso de la República, y las jubilaciones, pensiones y montepíos originados en Guatemala.	0,49	0,48	0,52
Otras deducciones de Gastos Personales (Pensiones alimenticias, donaciones, cuotas a colegios profesionales, etc.)	0,3	0,3	0,33
Las cuotas por pago de contribuciones al IGSS por parte de los trabajadores en relación de dependencia.	0,13	0,13	0,14
Los pagos en concepto de indemnización por tiempo servido, percibidos por los trabajadores del sector público y privado.	0,08	0,07	0,08
SUBTOTAL	4,9	4,91	4,87
TOTAL	5,91	6,01	6,02

Fuente: SAT (2008b).

Respecto a otros rubros del impuesto sobre la renta, el más importante corresponde a las maquilas, el cual ha visto favorecido su crecimiento en los dos últimos años gracias a una modificación que amplió el beneficio de exoneración a las exportaciones al territorio centroamericano. Anteriormente los incentivos para la maquila eran solamente para las exportaciones fuera de los países de Centroamérica. Es posible que estos beneficios se amplíen en el futuro, ya que existen iniciativas de Ley en el Congreso de la República sobre Maquila y Zonas Francas⁵⁸. De ser aprobadas estas propuestas, eliminarían todos los criterios de selección para que empresas pertenecientes a cualquier actividad económica ya sean industriales o de servicios sean exoneradas del pago de impuestos, ya que no estarían limitadas a la exportación de bienes o servicios sino que podrían venderlos al mercado local.

En su orden de importancia, le siguen el gasto tributario proveniente de las rentas de los centros educativos privados. Esta exoneración favorece en mayor grado a los hogares de los deciles más altos del ingreso, debido a que el gasto privado en educación es realizado en mayor proporción por este tipo de hogares (ICEFI, 2007b).

El gasto tributario generado por los tratamientos especiales del IETAAP, equivalente al 0,3% del PIB en el año 2007, está conformado en un 53,7% por el otorgado a las maquilas y zonas francas, mientras que el 42,5% corresponde a las empresas con un margen bruto menor al 4%. Finalmente, el gasto tributario del Impuesto sobre Productos Financieros es de tan solo 0,04% del PIB y en su mayor parte se otorga a organismos del sector público.

⁵⁸ Iniciativa 3858 (Zonas Francas) e Iniciativa 3857(Maquilas).

E. Estimación de la evasión del ISR en Guatemala

1. Estudios previos

En los años noventa se realizaron algunos estudios sobre la evasión tributaria en Guatemala. Entre ellos, puede mencionarse a Casanegra (1997), quien estimó que la evasión del ISR Individual era de alrededor del 66% mientras que el ISR de empresas era del 53%. Luego en el año 2000, Acción Ciudadana estimó la evasión del ISR en un 48%. Finalmente, Solórzano (2005) estimó la evasión de personas naturales entre 3% y 20%, mientras que la de personas jurídicas estaría en un rango entre 40% y 60% del potencial.

La mayoría de los estudios que se han realizado sobre el tema en Guatemala se han enfocado en el Impuesto al Valor Agregado. Según las estimaciones de la SAT, la evasión del IVA en el año 2006 rondaría el 31,4% del potencial.

En años recientes, se han dado a conocer estudios que analizan cómo el sistema judicial administra los casos de evasión tributaria y delitos relacionados con el sistema tributario. Sridhar y Barrientos (2007) concluyen que los procesos de combate a la evasión tributaria tienen muy pocas posibilidades de concluir con una sentencia condenatoria debido a las complejidades en la aplicación de la ley en Guatemala, las excesivas garantías constitucionales, la falta de coordinación entre los entes encargados y la débil capacidad de investigación del Ministerio Público.

Posteriormente, ICEFI (2008b) realiza un análisis sobre la eficiencia de la captación fiscal por la vía judicial. Dicho estudio concluye que: de los delitos tributarios denunciados se resuelve menos del 10% de los casos, la mayoría de las denuncias presentadas y de los casos resueltos por el sistema de justicia penal es por infracciones tributarias menores a Q50,000 (US\$6,500); los montos recuperados por la vía penal, estos equivalen apenas al 2,73% de las denuncias presentadas; y aunque el Código Procesal Penal establece una duración máxima de nueve meses, en la práctica los procesos por delitos tributarios tienen una duración promedio de cuatro años y seis meses. Lo anterior, estaría indicando además de la baja eficiencia del sistema de justicia guatemalteco, que el desincentivo a ser descubierto y castigado por incumplir con las leyes tributarias es casi inexistente en Guatemala.

2. Renta de personas jurídicas

a) Adecuación de la metodología⁵⁹

La metodología, basada en estudios como Barra y Jorrat (1999), estima una recaudación potencial que se compara con los niveles efectivos de recaudación. En tal sentido, se realizó una estimación del ISR potencial con base en las cuentas nacionales, considerando los dos mecanismos paralelos de pago del impuesto: el impuesto potencial correspondiente al régimen general del 5% y del régimen optativo del 31% sobre la renta neta. Para la comparación contra el ISR potencial se utilizó como recaudación efectiva aquella reportada por la SAT cada año más el monto del impuesto mínimo ajustado al período que corresponda.

La existencia de los dos regímenes de tributación de la renta en Guatemala tiene distintos efectos sobre la evasión. Por un lado, la implementación del régimen sobre ingresos brutos elimina la posibilidad de prácticas de evasión y elusión tributarias en la aplicación de las deducciones, pero por otro lado no elimina prácticas de evasión como el sub-reporte de las rentas gravables en las declaraciones del impuesto. De esta cuenta, la metodología de cálculo de la evasión del impuesto sobre la renta societario recoge el efecto del régimen de la renta bruta sobre el comportamiento de los contribuyentes.

En términos generales, la metodología utiliza agregados macroeconómicos para construir una aproximación de la base gravable global del Impuesto Sobre la Renta que se aplica sobre las personas jurídicas. Para ello se considera:

Aproximación del ISR potencial

El ISR potencial fue estimado tomando en cuenta los dos esquemas vigentes, o sea que la recaudación potencial fue calculada tomando en cuenta la proporción de ISR que es recaudado por ambos regímenes. En primer lugar, se estimó la recaudación procedente del régimen de ingresos netos. Para esto se utilizó la metodología planteada en otros estudios como el de Barra y Jorrat (1999), el cual parte del excedente neto de explotación de las sociedades financieras (excluyendo al Banco Central) y no financieras. A este excedente se le restaron las rentas exentas según la legislación vigente⁶⁰, seguido a este complemento se le dedujo las cuentas asociadas a los principales rubros que constituyen los costos y gastos de las empresas (intereses, inversión, donaciones, rentas de la tierra, prestaciones sociales, seguros), obteniéndose así una estimación de la renta imponible del régimen optativo. A este ingreso imponible se le aplicó la tasa vigente del 31%. En segundo término, fue estimado el pago que procedería del régimen general del 5%⁶¹. Se obtuvo aplicando la tasa del 5% al valor bruto de la producción menos las rentas exentas. Finalmente, se aproximó el pago total potencial en base a la fracción de rentas que

⁵⁹ En el anexo 3 se describe con mayor detalle la metodología utilizada.

⁶⁰ Se utilizaron las cifras de gasto tributario estimadas por la SAT para estimar las rentas exentas de las personas jurídicas.

⁶¹ En este caso, se asumió que solamente las sociedades no financieras estarían pagando su renta bajo el esquema de renta bruta. Por su parte, las sociedades financieras, en este ejercicio, pagarían exclusivamente en el régimen optativo del 31% sobre ingresos netos.

pagan los contribuyentes del ISR en los regímenes general y de renta neta⁶². Es importante hacer notar que esta estimación se realizó únicamente para el año 2006, mientras que para el año 2003 se aplicó únicamente el cálculo al régimen de renta neta, al no existir en ese momento el régimen de renta bruta.

Recaudación efectiva ajustada

La recaudación efectiva es aquella obtenida por la SAT y que figura en los reportes de las estadísticas de recaudación. No obstante, en el caso de Guatemala, como se mencionó anteriormente, el ISR cuenta con un sistema de acreditación cruzada con el IETAAP. Por lo tanto, fue necesario realizar algunos ajustes a la cifra reportada por la SAT para llegar a la recaudación efectiva ajustada, la cual se comparó posteriormente con la recaudación potencial.

La recaudación de ISR de empresas parte del valor del ISR para personas jurídicas más el IETAAP. Sin embargo, existe una fracción del IETAAP que es un impuesto adicional para el año T (i.e., pago del impuesto mínimo de algunos contribuyentes que no se acreditó⁶³). Entonces, al valor estimado inicialmente se le suma el porcentaje del IETAAP calculado en el punto inmediato anterior, y se le sustrae el IETAAP del año $T-1$ que se acredita según la ley. De esa forma se obtuvo el ISR observado ajustado.

Cálculo del cumplimiento

El cálculo del cumplimiento tributario c es igual al cociente entre el ISR observado ajustado y el ISR potencial (i.e., $c = (\text{ISR observado ajustado}) / (\text{ISR potencial})$). Por lo tanto, el complemento $(1-c)$, es el estimado del incumplimiento del ISR⁶⁴.

b) Resultados

En 2003, el ISR aplicable a las rentas empresariales consistía únicamente del tratamiento del 31% sobre la Renta Neta. La metodología aplicada en su totalidad al mecanismo que parte del excedente neto de explotación, sugiere que *la evasión del ISR en 2003 se situó en 67,1%*. Por su parte, para períodos fiscales a partir de 2005, la metodología produce estimados de evasión para el ISR guatemalteco que son sensibles significativamente a la fracción de contribuyentes que aplican el régimen general del 5%, y también influenciados, aunque con menor peso, por el efecto del impuesto mínimo⁶⁵. Los resultados para el año 2006, tomando en cuenta la existencia de ambos regímenes, son de un brecha del **62,8%**⁶⁶.

Como se mencionó anteriormente, la brecha estimada depende de la proporción de contribuyentes en cada régimen del impuesto y de la acreditación del impuesto mínimo. En el cuadro a continuación se presenta un análisis de sensibilidad de la estimación de la evasión del ISR sobre personas jurídicas para 2006, con combinaciones de fracciones de rentas que aplican el régimen general y de porcentajes del impuesto mínimo que constituyen ISR adicional en el año de estudio.

⁶² Estos porcentajes se obtuvieron sobre la base de estimaciones de Díaz de Serralde y Garcimartín (2007) basadas en declaraciones juradas del ISR proporcionadas por la SAT, según las cuales alrededor del 20% de la base imponible corresponde al régimen general.

⁶³ Según consultas realizadas a expertos del Ministerio de Finanzas Públicas, se estima que este porcentaje se encuentra entre el 20% y el 30% de la recaudación anual de IETAAP. En este ejercicio se utilizó un valor del 28%.

⁶⁴ El incumplimiento mide el efecto combinado de la evasión y la elusión fiscales.

⁶⁵ Ver detalles de los cálculos realizados en el anexo 3.

⁶⁶ Esta estimación supone que el 20% de las rentas tributan en el régimen general del 5% y que el impuesto mínimo aporta el 28% de su recaudación en ese año como ingresos adicionales del ISR

CUADRO 8
COMPORTAMIENTO DE LA BRECHA SEGÚN ESCENARIOS—AÑO 2006

ISR Adicional por Impuesto mínimo	Fracción de las Rentas que Tributan en el Régimen General				
	0%	25%	50%	75%	100%
0%	66,1%	63,1%	59,5%	55,1%	49,6%
25%	65,4%	62,3%	58,6%	54,1%	48,5%
50%	64,6%	61,5%	57,7%	53,1%	47,4%
75%	63,9%	60,7%	56,8%	52,1%	46,3%
100%	63,1%	59,8%	55,9%	51,1%	45,2%

Fuente: Cálculos propios en base a Banguat y SAT.

Por ejemplo, si el 25% de las rentas tributarán en el régimen general, y se considera que el impuesto mínimo aporta el 25% de su recaudación en ese año como ingresos adicionales del ISR, entonces el estimado de evasión se sitúa en 62,3%. Al cambiar un supuesto y asumir que todos los contribuyentes pagan en el régimen optativo del 31%⁶⁷, el nivel de la brecha aumentaría al 65,4%, lo cual sugiere que la combinación de efectos derivados de la vigencia del régimen general y del impuesto mínimo se traduce en una contracción de la brecha de recaudación.

La menor brecha resulta de una recaudación efectiva igual y recaudación potencial menor, debido a que la base imponible se reduce debido a la mayor participación de empresas en el régimen general de ingresos brutos, porque en promedio la tasa de utilidades respecto a los ingresos brutos es mayor al 16% que haría equivalente el pago en ambos sistemas⁶⁸. O sea, en promedio las personas jurídicas deberían pagar más si no existiera el régimen general debido al nivel de su tasa de utilidades⁶⁹, dicho de otra forma, el impuesto potencial sería mayor en la medida en que una mayor proporción de contribuyentes permanezca en el régimen optativo.

Este cálculo no toma en cuenta qué pasaría con la recaudación efectiva debido a una mayor incorporación de empresas al régimen general, dado que en este régimen existe mayor simplicidad en la fiscalización y menores costos de cumplimiento para el contribuyente. Autoridades de la SAT han afirmado que la creación del régimen de ingresos brutos habría influido positivamente en el crecimiento de la recaudación efectiva del ISR.

Con las consideraciones expresadas anteriormente, el análisis de sensibilidad muestra que la brecha tendría una tendencia decreciente ante una mayor incorporación de empresas al régimen general. Además, el efecto del impuesto mínimo sobre la brecha recaudatoria es mucho menor y decreciente.

3. Renta de personas naturales

El ejercicio para las personas naturales supone el cálculo del ingreso imponible sobre la base de la información declarada en las encuestas de hogares y, de esta cuenta, la estimación del Impuesto Sobre la Renta potencial a tributar. La evasión estaría deduciéndose de la contraposición entre lo que debería de recaudarse por ese concepto (tributación potencial) y lo que efectivamente se ha recaudado (tributación efectiva).

La primera parte del ejercicio consistió en una estimación del ingreso de las personas naturales asalariadas, a partir de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida—ENCOVI—para el año 2006. Fue

⁶⁷ Es decir, se compara con el escenario vigente en 2003.

⁶⁸ Para que una empresa pague lo mismo en ambos regímenes debería reportar una tasa de utilidades respecto a los ingresos brutos del 16.13%. O sea, una relación tal que Utilidades/Ingresos brutos permita que Ingresos brutos*0.05=Utilidades*0.31.

⁶⁹ El estudio de Díaz de Serralde y Garcimartín(2007) llega a estas mismas conclusiones al analizar las declaraciones juradas del Impuesto sobre la Renta.

necesario realizar ajustes por subdeclaración y no respuesta⁷⁰. Seguido se calculó el ingreso obtenido, con aquellos rubros del ingreso salarial que son gravables, luego se dedujeron los gastos que están permitidos por ley para obtener el ingreso imponible o pagadero de impuestos, al cual se le aplicaron las tasas correspondientes a cada tramo de renta. Con esto se obtuvo el impuesto determinado, al cual se le restó la acreditación por concepto del pago de IVA. La recaudación potencial se comparó con la recaudación efectiva, o lo efectivamente pagado en el período fiscal⁷¹.

En segundo lugar, se estimó la brecha de recaudación para los regímenes de personas naturales no mercantiles y mercantiles. Se seleccionaron de la ENCOVI como personas naturales no asalariadas a los empleados por cuenta propia y a los patrones con 5 empleados o menos. Existió una dificultad debido a que esta encuesta reporta solamente ganancias, sin incluir ingresos brutos. Esto generó problemas al calcular el ISR potencial, debido a que una parte de las personas naturales tributan bajo el régimen general del 5% sobre ingresos brutos. En este caso, se calculó el ISR potencial asumiendo que todos los contribuyentes participarían en el régimen de ingresos netos. Debe tomarse en cuenta, que al realizar el ejercicio solamente con el régimen optativo del 31% y de acuerdo con el análisis del cuadro 8, los cálculos realizados tienden a sobrestimar la brecha de recaudación⁷². Adicionalmente, dado que la ley permite acreditar el IVA a quienes se desempeñan como Personas Individuales No Mercantiles, al ISR determinado se le restó el crédito correspondiente al IVA pagado por estas personas.

Los resultados pueden apreciarse en el cuadro 9. En primer lugar, la evasión de personas individuales no asalariadas es mayor que en el caso de las asalariadas. Sin embargo, el porcentaje de la brecha sobre el potencial de recaudación de las personas asalariadas es significativamente mayor que el de otros países. Cabe matizar que las dimensiones considerables del mercado informal de trabajo en Guatemala podrían explicar una parte significativa de la brecha. Por ejemplo, si se calcula la brecha sin incluir a los trabajadores informales dependientes, la brecha se reduciría a 33,5%. La informalidad también estaría influyendo en el considerable monto de la brecha de personas naturales no asalariadas.

Otra explicación sobre el nivel de la brecha tiene que ver con que incluso dentro de las empresas formales se evita el pago de ISR y contribuciones de la seguridad social en el reporte de salarios⁷³. Prueba de ello son las estimaciones realizadas por la SAT en el año 2006, según las cuales, las empresas reportaron costos por sueldos y salarios equivalentes a Q.16.5 miles de millones, mientras que las retenciones de salarios reportadas eran iguales tan solo al 1% de los costos reportados por este rubro⁷⁴.

Si bien es cierto que las complejidades del sistema de tributación de la renta, unido a las limitaciones de la ENCOVI, sugieren que las estimaciones deban tomarse con cautela, cabe indicar que la comparación de los indicadores de recaudación de personas naturales es muy reducida cuando se le compara con otros países, al ser de tan solo 0,4% del PIB. Por lo tanto, habría que esperar que la brecha de recaudación sea elevada o de lo contrario, la base tributaria del impuesto sea sumamente estrecha. Los resultados de las estimaciones concuerdan con ambas hipótesis, como puede verse en el Cuadro 9.

⁷⁰ Ver detalle en el anexo 4.

⁷¹ Se utilizó la recaudación efectivamente pagada en el período fiscal, al no tener acceso a la información sobre los ingresos declarados.

⁷² El realizar este supuesto implica una sobreestimación en la brecha de recaudación en la medida en que las Personas Naturales no Asalariadas se comporten como las Personas Jurídicas. Ver análisis de sensibilidad en sección previa.

⁷³ Un par de ejemplos ilustran esta situación. Según el Investment Climate Survey 2006 del Banco Mundial, las empresas formales no reportan más del 20% de sus ventas, lo cual sugiere grados de informalidad al interior de esas empresas. Por otro lado, según evidencia anecdótica recogida a lo largo del estudio, sobre lo cual será necesario ampliar en el futuro, algunas estrategias para reducir costos salariales hacen que solo una parte de las remuneraciones se pague por los canales formales, mientras que el resto se complementa con bonos que son entregados en efectivo, cheques de caja o depositados a entidades fuera del país (Off Shore, por ejemplo).

⁷⁴ Fuente: presentación realizada al Grupo de Diálogo Fiscal basada en declaraciones del ISR.

CUADRO 9
ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN ISR DE PERSONAS NATURALES, 2006
(Millones de Quetzales y porcentajes)

	A. Personas Naturales Asalariadas		B. Personas Naturales no Asalariadas		Personas Naturales (A+B)	
	(Millones Quetzales)	PIB	(Millones de Quetzales)	PIB	(Millones de Quetzales)	PIB
ISR potencial	543,47	0,24%	2 038,49	0,89%	2 581,96	1,12%
ISR recaudado	249	0,13%	482,4	0,21%	776,87	0,34%
Brecha estimada	294,47	0,11%	1 556,09	0,68%	1 805,09	0,79%
Porcentaje de la brecha		45,80%		76,30%		69,90%

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la Encovi 2006, Banguat y Minfin.

4. Resultado global (personas naturales y personas jurídicas)

En el siguiente cuadro pueden apreciarse los resultados del ejercicio de evasión tributaria para el ISR en Guatemala. La evasión del ISR total para el año 2006 estaría alrededor del 62,7%. Como puede observarse, la brecha de recaudación es más importante para las personas naturales que para las personas jurídicas. Sin embargo, debido a que la base tributaria de las personas naturales es sumamente reducida, al comparar el tamaño de la brecha de recaudación de las personas jurídicas con relación con el PIB, éste último sería mayor que el de las personas naturales, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

CUADRO 10
ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN ISR 2003 Y 2006
(Millones de Quetzales y Porcentajes)

		2003	2006
Personas Jurídicas	Evasión estimada	9 496,48	10 920,40
	% PIB	5,50%	4,80%
	Porcentaje de la brecha	67,10%	62,80%
Personas Naturales	Evasión estimada	ND	1 805,09
	% PIB		0,80%
	Porcentaje de la brecha	ND	69,90%
ISR TOTAL	Evasión estimada	ND	12 725,49
	% PIB		5,50%
		ND	63,70%

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la Encovi 2006 elaborada por el INE, Sistema de Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala y Estadísticas Tributarias del Ministerio de Finanzas Públicas y SAT.

5. Vacíos legales y administrativos que propician la evasión

El sistema del ISR de empresas en Guatemala presenta deficiencias legales y administrativas que permiten la planeación fiscal y conlleva complicaciones para gravar la totalidad de las rentas afectas. Estas deficiencias son de tipo administrativo y legal.

Una de las deficiencias de tipo administrativo más importante es la inexistencia de la cuenta corriente por contribuyente que imposibilita la evaluación adecuada de sus obligaciones tributarias. Además, los programas de fiscalización están focalizados en el cumplimiento de las obligaciones formales de los contribuyentes y no en el contenido de las declaraciones; no se realiza un control a la valoración y destino de las exportaciones. Finalmente, existen deficiencias administrativas como la insuficiencia de información y experiencia en materia de rentas de capital (secreto bancario, etc.); en especial, en el tratamiento tributario de no residentes, así como la no existencia de procedimientos y acuerdos sobre intercambio de información y de fiscalizaciones conjuntas con las administraciones tributarias de los países vecinos y con los principales socios comerciales. De esta cuenta se favorecen las posibilidades de planeación de empresas vinculadas.

Los vacíos legales también son de consideración. En primer lugar, la legislación impositiva se basa en el principio de territorialidad, perdiéndose el control de, principalmente, las rentas de capital guatemalteco generadas en el exterior, a la vez que no existen disposiciones en materia de tributación internacional: precios de transferencia y reglas de subcapitalización. En segundo lugar, las regulaciones sobre rentas de capital y sobre el sistema financiero son insuficientes o poco precisas. Tercero, no existe una regulación específica sobre las micro y pequeñas empresas, así como sobre el sistema cooperativo. En cuarto lugar, la amplitud de los incentivos fiscales para la atracción de inversión extranjera: maquilas, zonas francas, y zonas de libre comercio. Además, estas entidades no están sujetas a fiscalización, como sucede en otros países. Quinto, existen posibles efectos que sobre la legislación vigente tenga la competencia fiscal regional inducida por la suscripción por parte de El Salvador y Costa Rica de Tratados para evitar la doble tributación sobre la renta. Finalmente, los procesos legales para la sanción de los delitos tributarios son sumamente engorrosos debido a procesos burocráticos y plazos demasiados largos establecidos en las leyes respectivas.

6. Análisis de las causas de la evasión y recomendaciones para reducirla

En general, las causas del incumplimiento de las obligaciones del Impuesto Sobre la Renta en Guatemala, en las formas de elusión y evasión, no difieren significativamente de las que se conocen en países similares:

- **La complejidad de la estructura técnica y legal del tributo:** La secuencia de modificaciones que se han realizado a las disposiciones de la ley del ISR, desnaturalizaron el gravamen, facilitaron la planeación fiscal, sacrificaron sus objetivos redistributivos, supeditando las medidas de política a aspectos administrativos.
- **Vulnerabilidad legal:** La interpretación de la CC sobre la aplicación de los principios que rigen el sistema tributario guatemalteco, impide la adecuación de las disposiciones legales que debilitan la base gravable del ISR de empresas y de personas naturales.
- **Bajo riesgo de detección:** Las acciones que realiza la Administración Tributaria en materia de gestión del cobro de los tributos y de fiscalización de los contribuyentes son limitadas. La SAT no cuenta con mecanismos de control a la cuenta corriente de los declarantes, y se focaliza en el cumplimiento de las obligaciones formales. Por otra parte, la legislación vigente no provee los instrumentos necesarios para que se realicen ajustes al cálculo de la base imponible del ISR, por prácticas como los precios de transferencia y el abuso en la deducción por pago de intereses (capitalización delgada).
- **Impunidad en los delitos tributarios:** Las debilidades del sistema de justicia en Guatemala hacen muy difícil que el contribuyente que no cumple con sus obligaciones sea castigado, aún y cuando ya es difícil que se detecte el incumplimiento. Según un análisis del ICEFI (2007), los tribunales apenas resuelven el 10% de los casos denunciados (o sea, el resto queda

pendiente de un trámite judicial), los montos recuperados equivalen tan solo a un 2,73% de lo denunciado y los procesos tienen una duración promedio de cuatro años y seis meses. Lo que es más lamentable, ya que no solo incide en la evasión sino en la falta de equidad, es que según el estudio mencionado, las denuncias tienden a casi totalmente estar enfocadas en montos menores a Q500 mil (US\$65,500) y no existen condenas para delitos tributarios mayores a Q1 millón (US\$131,000).

- **Abuso de los incentivos fiscales:** La competencia fiscal regional por la atracción de inversiones ha incidido en la ampliación de los beneficios fiscales que gozan algunas actividades dentro del territorio guatemalteco. Algunos agentes económicos utilizan estos privilegios para eludir sus obligaciones fiscales.
- **Resistencia al pago de impuestos:** Las acciones que los gobiernos han tomado respecto a la redistribución de los ingresos mediante las políticas tributaria y de gasto público son modestas y en algunos casos inexistentes. De esta cuenta, algunos grupos de activistas se resisten al pago de impuestos, y en particular del ISR.
- **Débil cultura y moral tributaria:** A estos puntos se agrega una distribución fuertemente desigual del ingreso y los aspectos económicos, culturales y sociales de la población rural, de la cual en una fracción importante no atienden las disposiciones tributarias vigentes en el sistema legal guatemalteco. También, las debilidades del funcionamiento del sector público, como la falta de transparencia, no favorecen el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

F. Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

Guatemala es uno de los países de América Latina con la carga tributaria más reducida, aunque ésta creció a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, derivado de las reformas tributarias llevadas a cabo y de mejoras en la administración tributaria derivadas por la creación de la SAT. Los ingresos tributarios son la fuente principal de financiamiento del sector público, debido a que las principales empresas estatales han sido privatizadas y las contribuciones de la seguridad social son reducidas debido a la baja cobertura del IGSS.

La tributación directa como porcentaje del PIB es dos veces mayor en 2007 que en 1990. Sin embargo, su participación es menor al 30% del total de impuestos recaudados. Esto se debe a que las medidas de fortalecimiento de los impuestos sobre los ingresos han evidenciado un impacto limitado sobre una mejora significativa de ese indicador fiscal. Además, los diferentes impuestos de apoyo al ISR son relevantes en cuanto a que han permitido que las distintas administraciones gubernamentales hayan contado con importantes adelantos del ISR y, en menor medida, con ingresos adicionales cada año. Sin embargo, las autoridades fiscales han manifestado que es necesario el mantenimiento de los impuestos de apoyo y con expectativas que, en caso se eliminen del marco jurídico vigente, se registraría una contracción en los ingresos.

Los impuestos al patrimonio vigentes son el de Herencias Legados y Donaciones y el IUSI. El primero de ellos está totalmente desactualizado y su administración es compleja y onerosa para el Sector Público. Por su parte, el IUSI presenta deficiencias en cuanto a disponer de un catastro actualizado, bases de datos no elaboradas técnicamente con errores y omisiones, valuación desactualizada de los inmuebles, cobros irregulares y mala atención al público. El cobro del impuesto se ha descentralizado, lo cual no favorece a todas las municipalidades por igual ya que existen brechas significativas en el grado de desarrollo a lo largo de las distintas poblaciones del país. De hecho, el desarrollo del país está concentrado en pocos municipios, por lo tanto el cobro del IUSI está concentrado en 5 municipalidades que recaudan el 83% del impuesto.

La legislación tributaria guatemalteca tiende a definir bases gravables poco precisas, situación que influyó en que la Administración Tributaria haya considerado la aplicación de mecanismos que incentiven el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. De esa cuenta, un buen número de las medidas implementadas en los últimos años, responden a decisiones de política enfocadas en los principios de simplicidad y suficiencia. Así, en 2004 se aprobó una reforma en busca de incrementar la facturación y regular el reconocimiento de los créditos fiscales y la aplicación de los costos y gastos de las empresas.

Una medida de política tributaria de relevancia es la redefinición de los regímenes de tributación sobre los ingresos: el general que se aplica a los ingresos brutos de las empresas y de las personas que no se desempeñan en relación de dependencia, el de renta neta, y el de asalariados. Esta situación sugiere que en Guatemala se desnaturalizó al Impuesto Sobre la Renta, transformándolo en un gravamen que no se aplica a las utilidades. Por otra parte, la ley del ISR considera la tributación de las rentas de capital, excepto para los intereses que se gravan en una ley particular, con regímenes susceptibles al arbitraje y la planeación fiscal.

Las restricciones sobre el reconocimiento de las deducciones y la obligatoriedad de pagar el impuesto mínimo, constituyen incentivos para que los contribuyentes opten por el régimen general del 5% sobre ingresos brutos. Aunado a esta situación que afecta las bases gravables, se consideran importantes los efectos del arbitraje provocado por la diferencia significativa entre los tipos impositivos, y la inequidad inducida por la dualidad de regímenes. La dualidad de regímenes provoca desigualdad en la medida que contribuyentes con altos márgenes de ganancia pueden optar por el régimen del 5%, reduciendo de forma considerable el pago de sus impuestos.

Pese a lo anterior, el cumplimiento tributario aumentó, según las estimaciones realizadas implica que la evasión del ISR se redujo de 67,1% en 2003 a 63,7% para el año 2006. No obstante, la brecha de recaudación efectiva respecto a la potencial es mayor en el caso de las personas naturales (69,9%) que sobre las personas jurídicas (62,85). Sin embargo, debido a la estrecha base imponible del ISR de personas naturales, la evasión en términos absolutos o con relación al PIB es menor para este segmento de contribuyentes que para las personas jurídicas. La mejora reciente en el incremento de la recaudación del ISR, principalmente en el segmento de las personas jurídicas, se debe a : la ampliación de la base gravable y la reducción del tipo impositivo de 31% a 5% para aquellos contribuyentes que opten por calcular el impuesto sobre sus ingresos brutos; la existencia de impuestos mínimos de apoyo, como el IETAAP; mejora en las facilidades y reducción de costos para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones tributarias; y estos cambios coincidieron con una fase favorable del ciclo económico que impulsó el crecimiento de la recaudación.

Algunas características del ISR influyen negativamente en la equidad: la posibilidad para los contribuyentes de optar alternativamente por el régimen de renta neta crea oportunidades para el arbitraje tributario e incorpora deficiencias en el sistema, principalmente en materia de equidad fiscal horizontal; las falencias de la legislación sobre disposiciones sobre rentas del capital, comercio electrónico, tributación internacional y precios de transferencias favorecen a los contribuyentes de las actividades integradas al comercio exterior y flujos financieros; el sistema actual del ISR estaría generando una carga de costos de cumplimiento más desigual para aquellos contribuyentes de menor

tamaño; y la amplitud de las exenciones y exoneraciones vigentes favorece a ciertas actividades respecto a otras.

Factores que influyen en la baja recaudación y evasión son la complejidad y estructura legal del ISR, la vulnerabilidad legal del impuesto ante recursos de Inconstitucionalidad, bajo riesgo de detección de contribuyentes en incumplimiento, impunidad en los delitos tributarios, abuso de los incentivos fiscales, resistencia al pago de impuestos y una débil cultura y moral tributaria. Adicionalmente existen vacíos administrativos que contribuyen a la evasión como la inexistencia de una cuenta corriente tributaria, fiscalización formal de las declaraciones y no de contenido, falta de control en la valoración y destino de las exportaciones, insuficiencia de información (secreto bancario e inexistencia de convenios de intercambio de información) e inexperiencia en materia de rentas del capital y tratamiento tributario de no residentes que favorecen las posibilidades de planeación fiscal de empresas vinculadas. Finalmente, existen vacíos de orden legal como que el ISR se basa en el principio de territorialidad, perdiéndose el control de, principalmente, las rentas de capital guatemalteco generadas en el exterior, a la vez que no existen disposiciones en materia de tributación internacional: precios de transferencia y reglas de subcapitalización; las regulaciones sobre rentas de capital y sobre el sistema financiero son insuficientes o poco precisas; no existe una regulación específicas sobre las micro y pequeñas empresas, así como sobre el sistema cooperativo; la amplitud de los incentivos fiscales y su inexistente fiscalización; y los procesos legales para la sanción de los delitos tributarios son sumamente engorrosos debido a procesos burocráticos y plazos demasiados largos establecidos en las leyes respectivas.

2. Recomendaciones

De política tributaria

- Es necesaria una reforma integral al ISR, que tome en cuenta no solamente los principios de simplicidad y suficiencia, sino que promueva la equidad vertical y horizontal.
- Eliminar el arbitraje inducido por los tratamientos tributarios del régimen general y el optativo del ISR, mediante el retorno paulatino a un gravamen sobre las utilidades. Sin embargo, la aplicación de esta medida debe ser paulatina e imprescindiblemente tiene que tomar en cuenta su posible impacto en el resultado presupuestario y en la política de endeudamiento público.
- Eliminar el arbitraje en la tributación en las rentas de capital. Asimismo, redefinir el tratamiento a los dividendos, incorporándolo a la legislación del ISR.
- Incorporar a la ley del ISR algunas medidas anti-elusión, principalmente una regla de subcapitalización, y las disposiciones de precios de transferencia.
- Evaluar la pertinencia de los regímenes de tributación simplificada, ya que pueden utilizarse como mecanismo de planificación fiscal.

Sobre la evaluación de la evasión

- La disponibilidad de información sectorial de la recaudación del ISR permitiría realizar una evaluación más fina del impacto del régimen general sobre ingresos brutos. Esto permitiría identificar los mecanismos de arbitraje y las fuentes de planeación fiscal.
- Esta misma información sectorial permitiría realizar con algún grado de certeza, la sustracción de las fracciones de las rentas mixtas correspondientes al excedente de explotación y de alguna aproximación del valor de la producción.
- Los cálculos de una mejora en el cumplimiento tributario en el ISR derivados de esta metodología deben ser evaluados a la luz de la información disponible en la Administración Tributaria, mediante una metodología análoga.

- La aplicación de la *técnica del punto fijo* puede facilitar la evaluación del cumplimiento tributario en algunos sectores económicos, principalmente en industrias de interés fiscal.
- En el caso de los sectores de servicios, para estimar el comportamiento del cumplimiento tributario se podrían aplicar metodologías de la estadística inferencial (por ejemplo, encuestas con base en técnicas de muestreo aleatorio).

Bibliografía

- Aguste y Artana (2005), “Impacto de la reforma tributaria en 2004”, Mimeo. Acción Ciudadana. (2000), *Impunidad y corrupción en el ámbito fiscal*. Colección de Educación Fiscal No.3. Guatemala: FLACSO
- Barra, P. y M. Jorrat (1999), *Estimación de la Evasión Tributaria en Chile*, Departamento de Estudios, Servicio de Impuestos Internos.
- Barrios, V., Herrera A. y P. Rodas–Martini (1996), “Recientes reformas tributarias en Guatemala: la experiencia externa, las reformas legislativas recientes y las declaraciones de inconstitucionalidad”, Guatemala: ASIES.
- Casanegra de Jantscher, Milka, Patricio Castro, Alberto Ramos y Osvaldo Schenone (1997) “Guatemala: rompiendo la barrera del 8 por ciento” (Washington D.C.: FMI).
- Díaz de Serralde, S. y C. Garcimartín (2007), “Tributación en Guatemala. Imposición sobre la Renta”, BID, mimeo.
- BID (2008), *Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo en Guatemala*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Gómez Sabaini, J. y M. Geffner (2006), “Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 129 CEPAL Naciones Unidas
- FMI (2007), “Guatemala: propuestas para la Ley Antievasión II”, Mimeo.
- Fuentes, J. y M. Cabrera (2006). Pacto Fiscal: Lecciones de una negociación. Revista de la CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- ICEFI (2007a), “Incidencia de los impuestos en la equidad en Guatemala 2005”, mimeo.
- _____ (2007b), “Impacto del gasto social sobre la equidad”, mimeo.
- _____ (2008a), *Historia de la tributación en Guatemala (desde los mayas hasta la actualidad)*, documento preparado para la SAT en el marco del programa de Cultura Tributaria, Mimeo.
- ICEFI (2008b), *Eficiencia de la captación fiscal por la vía judicial*, Guatemala.

- ICEFI (2008c), *Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera en Guatemala y Nicaragua*, Boletín de Estudios Fiscales No.8, Guatemala.
- Jorrat, M. (2007), *El gasto tributario en Guatemala como fuente para incrementar la recaudación*, mimeo. Washington, DC: BID.
- Mann, A. (2002), "Guatemala: los costos administrativos de la tributación y de impuestos de bajo rendimiento", USAID Guatemala.
- Puchet, J. y M. Viana (1996). *Diccionario Tributario y Temas Afines*. Tegucigalpa, Honduras.
- SAT (2007), "Presentación realizada a la Comisión de Diálogo del Pacto Fiscal", Mimeo.
- SAT (2008a), "Reformas a la legislación tributaria 1999–2008", información actualizada al 31 de octubre 2008, ver en http://portal.sat.gob.gt/portal/components/com_docman/dl2.php?archive=0&file=UmVmb3JtYXNfTGvnaXNsYW Npb25fVHJpYnV0YXJpYV8xOTk5XzIwMDgucGRm
- SAT (2008b), "Estimación del gasto tributario del Gobierno Central, período 2005.2007", información actualizada al 31 de marzo 2008 ver en http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/descargas/doc_download/1081-gasto-tributario-2005-2007.html
- Solórzano, C. (2005), *El incumplimiento tributario del ISR y el déficit fiscal en Guatemala en el período de 1995 al 2003*. Tesis. Guatemala, Universidad Rafael Landívar.
- Sridhar, A. y R. Barrientos (1997), *Análisis de los procesos administrativo y penal en casos de evasión tributaria en Guatemala*, Centro internacional para investigaciones en Derechos Humanos CIIDH, Guatemala.
- Sureda (2007), "Propuesta de medidas tributarias: Impuesto a la propiedad", Apoyo al diálogo sobre el Pacto Fiscal en seguimiento a los Acuerdos de Paz Proyecto BID ATN/SF-10207-GU.

Anexos

Anexo 1

Advertencia sobre las fuentes de información

El Gobierno de Guatemala cuenta con el Sistema Integrado de Administración Financiera, el cual permite contar oportunamente con información financiera oficial de los registros contables de un componente significativo de la administración pública.

Por su parte, los informes de recaudación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), se pueden consultar en su portal en internet⁷⁵. Sin embargo, estos informes corresponden a la captación bruta de los impuestos cuya administración está a cargo de la SAT. Por ingresos tributarios brutos se entiende la totalidad de la recaudación por concepto de impuestos, sin sustraer los ingresos que por ley corresponden a las devoluciones de crédito fiscal al sector exportador, así como la autocompensación de crédito fiscal ejercida por los agroexportadores, según lo dispone la ley del Impuesto al Valor Agregado. Asimismo, la SAT reporta ingresos tributarios administrados por otras instituciones: las regalías petroleras y el impuesto de salida del país. Desde el Ejercicio Fiscal 2001, los registros oficiales de los ingresos en Guatemala se presentan netos de las devoluciones y autocompensación de crédito fiscal al sector exportador⁷⁶. De esta cuenta, la información generada y presentada por la SAT, es únicamente fuente y referencia de la oficial. Para acceder a ésta debe referirse a la contenida en el SIAF y publicada por el Ministerio de Finanzas Públicas⁷⁷. Sin embargo, en las estadísticas presentadas en este informe se realizaron ajustes para presentar la recaudación neta de devoluciones.

La clasificación de los ingresos del sector público guatemalteco está contenida en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público de Guatemala⁷⁸. El Manual indica que el Sector Público está conformado por el Gobierno General y las Empresas Públicas. Por su parte, el Gobierno General se estructura según el cuadro a continuación:

CUADRO A.1
GUATEMALA: SECTORIZACIÓN DEL GOBIERNO GENERAL

Gobierno General	Gobierno Central	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administración Central 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismo Legislativo ▪ Organismo Judicial ▪ Presidencia, Ministerios de Estado, Secretarías. ▪ Órganos de Control (jurídico-administrativo y político)
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entidades Descentralizadas no Empresariales ▪ Entidades Autónomas no Empresariales ▪ Entidades de Seguridad Social 	
	Gobiernos Locales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Municipalidades según Departamento ▪ Entidades Públicas Municipales no Empresariales ▪ Entidades Públicas Municipales de Seguridad Social ▪ Mancomunidades Municipales 	

Fuente: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas.

⁷⁵ El portal se encuentra en www.sat.gob.gt

⁷⁶ Desde 2001, los registros de las devoluciones del crédito fiscal son extra-presupuestarios.

⁷⁷ El portal del Ministerio de Finanzas Públicas se encuentra en www.minfin.gob.gt.

⁷⁸ La última versión de este Manual corresponde a la 4ª edición, vigente desde enero de 2008. Cabe indicar que esta clasificación corresponde parcialmente con la versión 2001 del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI.

Los ingresos tributarios reportados por el Ministerio de Finanzas Públicas corresponden a la Administración Central. Debido a que en Guatemala los ingresos del Seguro Social no se contabilizan como impuestos, el registro de recaudación tributaria de la Administración Central, coincide con la correspondiente al Gobierno Central.

Es importante indicar que al realizar el análisis de los ingresos tributarios en Guatemala, debe tomarse en cuenta que el Gobierno no dispone aún de registros completos de los ingresos de los entes descentralizados y autónomos. Además, únicamente hay certeza que en el SIAF está incluida la totalidad de los ingresos del Organismo Ejecutivo, no así con los correspondientes a los Organismos Judicial y Legislativo.

Por lo anterior, las publicaciones oficiales del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala se refieren a la ejecución presupuestaria de la Administración Central. Es por ello que es posible realizar evaluaciones, por ejemplo, de los ingresos tributarios del Gobierno Central como porcentaje del PIB. Pero no lo es calcular la estructura de los ingresos totales del Gobierno Central, únicamente de la Administración Central⁷⁹.

Los ingresos del Impuesto Único Sobre Inmuebles, se administran por el Ministerio de Finanzas Públicas o por cada gobierno local, según corresponda. Derivado del proceso de descentralización de la recaudación y administración de este impuesto, se cuenta con información estadística proveniente del Instituto de Fomento Municipal para algunas municipalidades, de la cual no se cuenta con una publicación que la oficialice contablemente. Algunas publicaciones estadísticas de la SAT incluyen los ingresos por IUSI, la que incluye los reportados por el Instituto de Fomento Municipal y los contenidos en el Sistema Integrado de Administración Financiera. La fracción del IUSI que sigue administrando el Ministerio de Finanzas Públicas se registra en el Sistema Integrado de Administración Financiera. Estos recursos son contabilizados como ingresos de la Administración Central.

Dado que no hay otro tipo de gravámenes que se consideren *impuestos*, es posible entonces construir una aproximación de los ingresos tributarios del Gobierno General, y por ende, del Sector Público. Sin embargo, tal y como se mencionó anteriormente, el análisis de estructura no es estrictamente válido. En el caso de este informe, será utilizado la definición de “Gobierno Central” como una aproximación de esta definición a pesar de las diferencias existentes.

Las publicaciones oficiales de Guatemala sobre la carga tributaria se refieren a la fracción del PIB que corresponde a los ingresos tributarios netos de la Administración Central. La meta mínima indicativa para la carga tributaria contenida en los Acuerdos de Paz, se evalúa únicamente respecto a esta fracción.

Tomando en cuenta lo anterior, las fuentes primarias de información de este estudio fueron:

- a. Período 1990–1997: Informes de Dirección de Análisis Fiscal y las Direcciones Generales de Rentas Internas, de Aduanas, y de Contabilidad del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas.
- b. Período 1998–2007: Sistema Integrado de Administración Financiera, y Direcciones de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales, y de Catastro y Bienes Inmuebles, del Ministerio de Finanzas Públicas; Instituto de Fomento Municipal; y Superintendencia de Administración Tributaria.
- c. Encuesta de Condiciones de Vivienda 2006 (ENCOVI 2006), Instituto Nacional de Estadística.
- d. Banco de Guatemala.

⁷⁹ Suponiendo que la información que el Ministerio de Finanzas Públicas para la Administración Central es completa en el caso de los ingresos del resto de Organismos del Estado.

Anexo 2

Exenciones del Impuesto sobre la Renta

Las exenciones objetivas aplicables son: (i) Intereses y las comisiones de préstamos contratados en el exterior por los organismos del Estado, las municipalidades y sus entidades; (ii) Indemnizaciones o pensiones percibidas por causa de muerte o por incapacidad producida por accidente o enfermedad; (iii) Pagos en concepto de indemnización por tiempo servido, percibidos por los trabajadores del sector público y privado; (iv) Indemnizaciones por seguros de daños; (v) Remuneraciones que los diplomáticos, agentes consulares y demás representantes oficiales acreditados ante el Gobierno de Guatemala, reciban por el desempeño de sus funciones, en condición de reciprocidad, y siempre que no sean guatemaltecos; (vi) Remuneraciones por servicios técnicos prestados por no domiciliados al Gobierno o instituciones oficiales, cuando dichas remuneraciones fueren pagadas por gobiernos o instituciones extranjeras o internacionales; (vii) Remuneraciones a personas individuales o a personas jurídicas, no domiciliadas en el país, por la prestación de servicios técnicos, científicos y de consultoría a los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas o autónomas, las municipalidades y sus empresas, cuando sean pagadas con recursos externos provenientes de donaciones; (viii) Herencias, legados o donaciones; (ix) Dividendos y participaciones de utilidades que obtengan las personas individuales y jurídicas o los entes y patrimonios, domiciliados en el país, de otros contribuyentes, siempre que los contribuyentes que distribuyan dichos dividendos y participaciones hayan pagado el total del impuesto que les corresponda; (x) Aguinaldos hasta el 100% del sueldo mensual, la bonificación establecida por el Decreto Número 42-92 del Congreso de la República, así como las jubilaciones, pensiones y montepíos originados en Guatemala; (xi) Rentas y prestaciones en concepto de seguridad social; (xii) Rentas de las cooperativas, provenientes de las transacciones con sus asociados, y con otras cooperativas, federaciones y confederaciones de cooperativas; (xiii) Sueldos y salarios, viáticos, gastos de representación, compensación por costo de vida y cualquier otra remuneración de los funcionarios y agentes diplomáticos y consulares acreditadas por el Gobierno de Guatemala ante gobiernos extranjeros y organismos internacionales, que residan en el exterior; y los gastos de representación y viáticos de los funcionarios, dignatarios y empleados del Gobierno que asistan oficialmente al exterior.

Por otra parte, las exenciones subjetivas son: (i) Rentas de los organismos del Estado y sus entidades descentralizadas, autónomas, las municipalidades y sus empresas, excepto las de personas jurídicas formadas con capitales mixtos; (ii) Rentas de las universidades legalmente autorizadas para funcionar en el país y los centros educativos privados; (iii) Rentas de las asociaciones o fundaciones no lucrativas legalmente autorizadas e inscritas como exentas ante la Administración Tributaria, que tengan por objeto la caridad, beneficencia, asistencia o el servicio social, culturales, científicas de educación e instrucción, artísticas, literarias, deportivas, políticas, profesionales, sindicales, gremiales, religiosas, colegios profesionales, siempre que la totalidad de los ingresos que obtengan y su patrimonio provengan de donaciones o cuotas ordinarias o extraordinarias y que se destinen exclusivamente a los fines de su creación y en ningún caso distribuyan, directa o indirectamente, utilidades o bienes entre sus integrantes; (iv) Rentas de las instituciones religiosas, en cuanto a las que obtengan directamente por razón del culto y de la asistencia social o cultural que presten, y (v) Rentas de las comunidades indígenas y de las empresas agrícolas de parcelarios.

Anexo 3

Metodología de estimación de la evasión de personas jurídicas

Los cálculos se realizaron solamente para el año 2003 y el año 2006, debido a que han existido cambios en la legislación que dificultarían realizar estimaciones con algún grado de precisión o bien exigirían realizar supuestos demasiados fuertes. Cabe señalar que, por su propia naturaleza, los supuestos utilizados en el estudio ya son fuertes.

La metodología para el año 2003 hace una estimación considerando solamente la existencia de un régimen que grava los ingresos netos mientras que para el año 2006 se realizó el cálculo tomando en cuenta la existencia de dos regímenes: el general que tributa al 5% sobre ingresos brutos y el optativo que grava la renta neta al 31%.

Las fuentes para realizar los cálculos fueron el Sistema de Cuentas Nacionales elaborado por el Banco de Guatemala, las Estadísticas de Recaudación (Portal de Transparencia Fiscal Ministerio de Finanzas, SIAF Sistema SICOIN WEB y Portal de la SAT), el Reporte de Gasto Tributario SAT y un Reporte de declaraciones de personas jurídicas que fue tomado de una presentación entregada al Grupo de Diálogo Fiscal.

Para estimar la renta neta se tomó el Excedente Bruto de Explotación (EBO) de las Sociedades Financieras (excluyendo el Banco Central) y las Sociedades No Financieras Privadas. Luego era necesario transformar el EBO en Excedente Neto de Explotación. Sin embargo, el Banco de Guatemala no publica las depreciaciones ni la información sobre el Balance de Apertura y de Cierre de los Sectores Institucionales. Por lo tanto, se aplicó el porcentaje promedio que era la depreciación en relación a los ingresos brutos para el año 2006, el cual fue tomado de un resumen publicado por la SAT y entregado al Grupo de Diálogo Fiscal.

(1) EBO = Excedente Bruto de Explotación de Sociedades Financieras (excluyendo Banco Central) y Sociedades No Financieras Privadas

(2) ENO = EBO–Consumo de capital fijo

CUADRO A3.1
ESTIMACIONES DEL EXCEDENTE NETO DE EXPLOTACIÓN PARA EL AÑO 2003 Y 2006

(Millones de Quetzales corrientes)

Descripción	2003	2006
Producción bruta de explotación	165 219,67	222 310,00
Sociedades no financieras privadas	158 785,62	213 297,00
Sociedades financieras	6 434,05	9 013,00
Excedente bruto de explotación	51 682,11	69 833,30
Sociedades no financieras privadas	52 542,25	71 566,00
Sociedades financieras	2 522,96	3 886,00
Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente(SIFMI)	-3 383,11	-5 618,70
Consumo de capital fijo (Producción bruta x 1.4%)	2 313,08	3 112,34
Sociedades no financieras privadas	2 223,00	2 986,16
Sociedades financieras	90,08	126,18
Excedente explotación neto	49 369,03	66 720,96
Sociedades no financieras privadas	46 936,15	62 961,14
Sociedades financieras	2 432,88	3 759,82

Fuente: Elaboración propia basada en Banco de Guatemala y SAT.

A continuación puede observarse el cuadro de donde se tomó la información para la estimación de las depreciaciones.

CUADRO A3.2
PRINCIPALES RUBROS DE LOS ESTADOS DE RESULTADOS (EJERCICIO FISCAL 2006)

Descripción	Persona Individual		Persona Jurídica		Total	
	Monto	% de los Ingresos	Monto	% de los Ingresos	Monto	% de los Ingresos
Ingresos Reportados	36 238,5	100,0%	263 194,9	100%	299 433,3	100%
Costo de Ventas	22 823,1	63,0%	170 795,8	64,9%	193 619,6	64,7%
Sueldos, salarios y bonificaciones	1 471,5	4,1%	15 272,9	5,8%	16 744,5	5,6%
Honorarios por servicios	477,0	1,3%	8 595,6	3,3%	9 072,7	3,0%
Depreciaciones	392,8	1,1%	3 768,1	1,4%	4 160,9	1,4%
Arrendamientos	203,4	0,6%	3 513,2	1,3%	3 716,6	1,2%
Intereses	13,5	0,0%	3 359,4	1,3%	3 372,9	1,1%
Otros Gastos	4 281,4	11,8%	34 395,5	13,1%	38 677,0	12,9%
Resto de rubro de costos	2 692,8	7,4%	12 329,8	4,7%	15 022,7	5,0%
TOTAL COSTOS Y GASTOS	32 355,5	89,3%	252 030,4	95,8%	284 386,8	95,0%

Fuente: SAT.

El siguiente paso fue eliminar los valores correspondientes a aquellas actividades exentas. Se utilizó la información estimada por la SAT para las actividades exoneradas (Ver Cuadro A3.3), con la excepción de la actividad enseñanza cuyos valores figuran en las Cuentas Nacionales. Sin embargo, en el caso del año 2003, no existen cifras con el grado de desagregación de las que publica la SAT. Por lo tanto, se estimó la información del gasto tributario para el año 2004 según la participación que el gasto tributario del ISR de personas jurídicas tenía en el PIB durante el año 2005 (0,92%), con la excepción de la renta exenta de educación, ya que éste se estimó según los datos del sistema de cuentas nacionales.

CUADRO A3.3
ESTIMACIÓN DEL EXCEDENTE NETO DE LAS ACTIVIDADES EXONERADAS (2006)

(Millones de Quetzales)

Descripción	Valor
a. Las rentas de las Asociaciones o Fundaciones no Lucrativas que tengan por objeto la caridad, beneficencia, asistencia o el servicio social, culturales, científicas de educación e instrucción, artísticas, literarias, deportivas, políticas, profesionales, sindicales, gremiales, colegios profesionales, de comunidades indígenas y de las empresas agrícolas de parcelarios, legamente reconocidas.	447,8
b. Las rentas de las Instituciones Religiosas	92,8
c. Las rentas de las empresas calificadas en el régimen establecido en el Decreto Numero 65-89 del Congreso de la República de Guatemala (Zonas Francas)	37,2
d. Las rentas de las empresas calificadas en el régimen establecido en el Decreto Numero 29-89 del Congreso de la República de Guatemala (Maquilas)	375,1
e. Las Cédulas Hipotecarias	166,1

(continúa)

CUADRO A3.3 (conclusión)

Descripción	Valor
Gasto tributario total del ISR	1 119,00
Equivalente al excedente neto al 31%	3 609,70
Gasto tributario de la educación estimado según cuentas nacionales	
Excedente bruto de la actividad educación de mercado según cuentas nacionales	1 539,60
Menos depreciación estimada	46,6
Excedente neto de la actividad educación de mercado	1 493,00
Excedente neto de actividades exentas	5 102,60

Fuente: SAT y Sistema de Cuentas Nacionales Banguat

Posteriormente, se dedujeron algunos gastos no contemplados en el consumo intermedio, como los intereses pagados (para las Sociedades No Financieras), intereses netos (para las Sociedades Financieras excluyendo el Banco Central), donaciones y otros gastos (renta de la tierra, otras prestaciones sociales y Primas Netas). Estos datos fueron obtenidos del Cuadro de Sectores Institucionales del Sistema de Cuentas Nacionales que elabora el Banco de Guatemala. Con lo anterior, se llegó al resultado del ejercicio, según la siguiente forma:

Resultado del ejercicio=ENE-ENE actividades exentas-intereses netos-donaciones-otras deducciones

CUADRO A3.4
CÁLCULO DEL RESULTADO DEL EJERCICIO (2003 Y 2006)

(Millones de Quetzales)

	2003	2006
Excedente explotación neto	49 369,03	66 720,96
- Excedente explotación actividades no afectas	2 609,99	5 101,90
Aproximado según gasto tributario SAT	1 601,21	3 609,70
Enseñanza	1 008,78	1 493,00
+ Intereses netos	1 184,92	1 184,92
Sociedades no financieras privadas	-2 333,87	-3 508,00
Pagados	2 333,87	3 508,00
Sociedades financieras privadas	3 518,79	5 698,00
Recibidos	6 120,70	9 317,00
Pagados	2 601,91	3 619,00
(-) Donaciones (Transf Corrientes)	143,8	317,9
A Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH)	67,6	254,6
A Gobierno	76,2	63,3
(-) Otras deducciones	2 157,99	3 450,00
Renta de la tierra	861,04	1 002,00
Sociedades no financieras privadas	861,04	1 002,00
Otras prestaciones sociales	683,63	1 110,00
Sociedades no financieras privadas	337,09	492
Sociedades financieras (sin Banguat)	346,54	618
Primas netas (seguros no de vida)	613,32	1 338,00
RESULTADO DEL EJERCICIO	45 642,18	59 989,10

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Sistema de Cuentas Nacionales Banco de Guatemala.

A continuación se estimó el impuesto potencial como el producto entre el resultado del ejercicio y la tasa del 31%. Para estimar la brecha se dedujo la recaudación del ISR personas jurídicas y el impuesto mínimo vigente en ese momento, el IEMA.

CUADRO A3.5
CÁLCULO DE LA BRECHA DE RECAUDACIÓN 2003 Y 2006
(Millones de Quetzales)

	2003	2006
RESULTADO DEL EJERCICIO	45 642,20	59 989,10
1.IMPUESTO POTENCIAL	14 149,10	18 596,60
2.IMPUESTO RECAUDADO	4 652,59	6 856,60
ISR empresas	2 095,00	4 658,00
IEMA / IETAAP	2 557,60	21,98.6
3.BRECHA DE RECAUDACIÓN	9 496,50	11 740,00
Brecha de evasión (porcentaje)	67,10%	63,10%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banguat, Minfin y SAT.

Para calcular la brecha de recaudación para el año 2006 era necesario tomar en cuenta la existencia de dos regímenes y la existencia del impuesto mínimo IETAAP. Según información proporcionada por la SAT, la cual figura en el trabajo elaborado por Díaz de Serralde y Garcimartin (2007)⁸⁰, los contribuyentes del régimen general representan alrededor de un 20% de los ingresos brutos. Para este tipo de contribuyentes la base tributaria está constituida por los ingresos brutos, para los cuales se utilizó el dato de la producción bruta de las sociedades no financieras. Se asume que las sociedades financieras (excluyendo al Banco Central) permanecen en su totalidad en el régimen del 31%. Entonces la recaudación potencial sería una suma ponderada de la tributación según renta neta (calculada utilizando un método como el descrito anteriormente) y según la renta bruta de las sociedades no financieras más la renta neta de las sociedades financieras. Ver la siguiente fórmula.

$$\text{Impuesto potencial} = (1 - pY) * (\text{Resultado del ejercicio Sociedades No Financieras} * 31\%) + (\text{Resultado del Ejercicio Sociedades Financieras} * 31\%) + (pY) * (\text{Producción Bruta Sociedades No Financieras} * 5\%)$$

Ejercicio con $pY = 20\%$.

Adicionalmente era necesario ajustar la recaudación tomando en cuenta que una parte del Impuesto mínimo corresponde al ISR que debería ser pagado en el período fiscal en cuestión. En este caso, según consultas realizadas con expertos de la Dirección de Análisis y Estudios Tributarios del Ministerio de Finanzas Públicas, el 72% del IETAAP o impuesto mínimo se acredita al ISR que debería ser pagado en el período siguiente, mientras que alrededor de un 28% del IETAAP se acredita en el mismo período fiscal. O sea, un 28% del IETAAP recaudado en el período fiscal "t" corresponde al ISR que se recaudaría en ese período, mientras tanto alrededor del 72% del IETAAP recaudado en el período anterior "t-1" se acredita al período fiscal actual o "t". Por lo tanto, la recaudación ajustada del ISR tomando en cuenta el acreditamiento del IETAAP es la siguiente

$$\text{ISR ajustado} = \text{ISR personas jurídicas período "t"} + 0.28 * \text{IETAAP recaudado en el período "t"} + 0.72 * \text{IETAAP recaudado en el período anterior.}$$

Los resultados se muestran en el siguiente cuadro.

⁸⁰ Ver cuadro 3.1, página 23. La base imponible del régimen optativo es de Q52.9 miles de millones, mientras que la base imponible del régimen general es de Q212.1 millones. O sea, la base imponible del régimen general es del 19.9%. Se utilizó el supuesto del 20% para este informe.

CUADRO A3.6
ESTIMACIÓN DE LA BRECHA DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO (2003 Y 2006)
(Millones de Quetzales)

	2003		2006	
	Mill Q	% PIB	Mill Q	% PIB
Excedente de Explotación (Neto) (Fracción %)	49 369,00	31%	54 128,70	31%
Valor de la Producción (empresas no financieras) (Fracción %)			42 566,00	5%
Rentas no afectas (Gasto Tributario)	2 610,00		3 399,90	
Otras deducciones (Intereses netos, donaciones, renta de la tierra, primas de seguro, otras prestaciones sociales)	1 116,90		299,6	
Resultado del Ejercicio	45 642,20		39 166,10	
Obligación Tributaria (ISR Potencial por Régimen)			1 958,30	
ISR Potencial Total	14 149,10	8,1	17 380,10	7,6
Recaudación ajustada (ISR+Mínimo)	4 652,60	2,7	6 459,70	2,8
Cumplimiento Tributario	33%		37%	
No Cumplimiento (Evasión) del ISR	67,10%	5,5	62,80%	4,8

Fuente: estimaciones propias basadas en datos de la SAT, Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala.

Anexo 4

Metodología de estimación de personas naturales asalariadas y no asalariadas

1. Medición del ingreso

La medición del ingreso mediante las encuestas de hogares se enfrenta a dos principales dificultades: la sub declaración de los ingresos y la omisión de información. Para este ejercicio, se procedió a minimizarlos de la siguiente manera:

a) Corrección por no respuesta

La corrección por no respuesta se realiza en el momento del análisis de consistencia de las variables de ingreso. Por lo general, se realizan imputaciones con los valores medios de los subgrupos (media del salario de los trabajadores asalariados por área y departamento). Este procedimiento se realiza tanto para corregir los valores de no respuesta como para aquellos casos considerados como *valores extremos*. Cabe recordar que, este tipo de imputación (por valores extremos) debe realizarse en la menor medida de lo posible.

b) Corrección por Sub declaración de los ingresos

Para corregir la sub declaración tradicional de los ingresos reportados en las encuestas de hogares, se procedió a contrarrestar el agregado de ingresos proveniente de la encuesta con el procedente de Cuentas Nacionales. Este agregado debía considerar, en la medida de lo posible, los componentes del ingreso que dictan las Cuentas Nacionales, a manera de contar con dos agregados altamente comparables. La discrepancia entre estos daría como resultado el factor de ajuste (coeficiente) a aplicar para ajustar los ingresos del trabajo por concepto de subdeclaración. En la siguiente tabla se muestran las variables utilizadas para construir el agregado de ingreso con información de la ENCOVI 2006.

CUADRO A4.1
ESTIMACIÓN DEL AGREGADO DE INGRESO QUE INCLUYE INGRESOS LABORALES Y NO LABORALES

		Asalariados	No asalariados	
A Ingresos laborales	A.1 Primer trabajo	Monetarios		
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ ·Sueldo o salario mensual bruto ▪ ·Horas extras ▪ ·Comisiones o propinas ▪ ·Bonos de productividad, desempeño o estímulos laborales ▪ ·Trabajo en período vacacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ·Bono 14 ▪ ·Aguinaldo ▪ ·Sueldo diferido ▪ ·Bono vacacional 	B.1 Ganancia no agrícola
		No monetarios (costo estimado de lo que se recibió)		B.2 Ganancia agrícola
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ ·Ropa de trabajo, uniformes u otras prendas de vestir ▪ ·Alimento, víveres o subsidio de alimentación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ·Vivienda ▪ ·Transporte 	
		Monetarios		
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ·Sueldo o salario mensual bruto ▪ ·Comisiones, horas extras, propinas, dietas o gastos de representación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ·Bono 14, aguinaldo o bono vacacional ▪ ·Quinceavo sueldo o diferido, bonos de productividad o estímulos laborales 	B.3 Ganancia no agrícola	
	No monetarios		B.4 Ganancia agrícola	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alimentos, víveres, ropa o calzado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ·Vivienda, transporte o subsidios de transporte 	
	C Ingresos no laborales	C.1 Alquileres	C.4 Jubilaciones o pensiones	C.7 Becas
		C.2 Intereses	C.5 Ayudas	C.8 Pensión alimenticia
C.3 Dividendos por acciones		C.6 Remesas	C.9 Indemnizaciones	
C.10 Loterías o premios				
D. Otros ingresos	D.1 Trabajos diferentes a los ya reportados			
	D.2 Ventas de cosechas o animales			
	D.3 Negocios diferentes a los ya reportados			

Fuente: Elaboración propia basada en la ENCOVI 2006.

No obstante, para aproximar de una mejor manera la comparación con la información de las remuneraciones de cuentas nacionales se hacen otros ajustes. En particular, debe agregarse las cuotas patronales de seguro social. Entonces el valor total de las remuneraciones quedaría de la siguiente manera.

$$Rem_{ENCOVI} = Y_{asalariado} + SSPatronal_1 + SSPatronal_2$$

Donde

$Y_{asalariado}$ = Ingresos laborales del primer y segundo trabajo (Ingresos asalariado del primer trabajo A.1 y segundo trabajo A.2)

$SSPatronal_1$ = Cuotas patronales del seguro social del primer trabajo

$SSPatronal_2$ = Cuotas patronales del seguro social del segundo trabajo

Los valores de $SSPatronal$ deben calcularse a partir de los ingresos gravados con seguro social y multiplicarse por la tasa aplicable del 10,67%⁸¹.

Luego hay que calcular el ingreso mixto, según la siguiente forma:

$$IMX_{ENCOVI} = ganancia_a + ganancia2_a + alquiler_a + autoconsumo$$

Donde:

$Ganancia_a$ = Ganancia no agrícola primer trabajo (B.1 en Cuadro 1 incluyendo a los trabajadores por cuenta propia y patronos con cinco empleados o menos) y la Ganancia agrícola primer trabajo (B.2 en el Cuadro 1 incluyendo a los trabajadores por cuenta propia y patronos con cinco empleados o menos)

$Ganancia2_a$ = Ganancia no agrícola segundo trabajo (B.3 en la Cuadro 1 incluyendo a los trabajadores por cuenta propia y patronos con cinco empleados o menos) y la ganancia agrícola segundo trabajo (B.4 en la Cuadro 1 incluyendo a los trabajadores por cuenta propia y patronos cinco empleados o menos)

$Alquiler_a$ = Ingresos provenientes de alquileres (C.1 en el Cuadro 1)

$Autoconsumo$ = Valor del autoconsumo y autosuministro de todos los hogares

Los valores calculados anteriormente servirán para calcular los coeficientes por subdeclaración por cada una de las fuentes de ingreso. En la siguiente tabla se presentan los valores estimados por el Banco de Guatemala para el año 2006.

⁸¹ O sea las cuotas patronales serían calculadas así. $SSPatronal_1 = 10.67\% * (\text{Sueldo o salario mensual bruto } (salario_a) + \text{ Horas extras } (hextras_a) + \text{ Comisiones o propinas } (comision_a))$. El $SSPatronal_2$ es igual a $10.67\% * (\text{Sueldo o salario mensual bruto } (salario2_a))$

CUADRO A4.2
DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AGREGADO SEGÚN CUENTAS NACIONALES 2006
(Millones de Quetzales)

B.1b	Valor Agregado Bruto	212 184,50
D.1	Remuneración de los asalariados	72 536,80
D.11	Sueldos y salarios CSE	67 237,00
D.12	Contribuciones sociales de los empleadores	5 422,80
D.2	Impuestos sobre la producción y las importaciones	1 250,40
D.3	Subvenciones (-)	-1,5
B.2b	Excedente de explotación, bruto	90 120,20
B.3b	Ingreso mixto, bruto	48 278,60
B.3b.1	Ingreso mixto bruto otras actividades	45 472,40
B.3b.2	Alquileres	2 806,10
P.1	PRODUCCIÓN TOTAL	374 732,80

Fuente: BANGUAT (Revisión a enero 2009).

Los coeficientes se calcularán según las fórmulas que figuran a continuación. Es importante tomar en cuenta que para los asalariados se utilizarán los valores de Sueldos y salarios, es decir, sin incluir las contribuciones sociales de los empleadores y sin los salarios de las empleadas domésticas. Por otro lado, debido a que los valores de los alquileres de la ENCOVI y Cuentas Nacionales presentaban divergencias muy importantes se decidió calcular el factor de subdeclaración solamente para el ingreso mixto sin incluir a los alquileres de vivienda.

$$C_R = \text{Rem}_{CN} / \text{Rem}_{ENCOVI}$$

$$C_I = \text{IMX}_{CN} / \text{IMX}_{ENCOVI}$$

Donde C_R =Coeficiente por subdeclaración remuneraciones, C_I =Coeficiente por subdeclaración ingreso mixto Rem_{CN} =Sueldos y salarios de cuentas nacionales (D.11 en el cuadro A4.2), Rem_{ENCOVI} =Remuneraciones calculadas según la Encovi, IMX_{ENCOVI} =Ingreso mixto calculadas según la Encovi e IMX_{CN} =Ingreso mixto de cuentas nacionales sin alquileres (B.3B.1 en el cuadro A4.3).

Se obtuvieron los siguientes resultados

CUADRO A4.3
RESULTADOS DEL CÁLCULO DEL FACTOR DE AJUSTE POR SUBDECLARACIÓN ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS

	Año 2006
	En millones de Q
Ingreso del trabajo de los trabajadores en dependencia (Cuentas Nacionales)	64,678
Ingreso del trabajo de los trabajadores en dependencia (Encuesta de Hogares)	67,288
Factor de ajuste por subdeclaración CR	0.96
Ingreso del trabajo de los trabajadores no asalariados sin alquileres (Cuentas Nacionales)	45,450
Ingreso del trabajo de los trabajadores no asalariados sin alquileres(Encuesta de Hogares)	42,584
Factor de ajuste por subdeclaración CI	1.07

Fuente: Cuentas Nacionales y Encuesta de Condiciones de Vida 2006.

2. Cálculo de la Renta Obtenida para propósitos tributarios (asalariados)

a) Renta Obtenida

La construcción del agregado de Ingreso o *Renta obtenida* se basó en lo estipulado en la Ley y el Reglamento del ISR, siempre que la información estuviera reflejada en la encuesta de hogares. Cabe notar que a diferencia de los ingresos medidos en la sección anterior, que son exclusivamente de tipo laboral, esta definición de renta obtenida comprende ingresos no laborales como alquiler de vivienda, negocios, máquinas, terrenos u otros arrendamientos. Es importante tomar en cuenta que según la legislación vigente en Guatemala, cada uno de los trabajos constituye una unidad tributaria. O sea que si un contribuyente cuenta con dos trabajos, pagará impuestos por cada uno de los mismos, como si fuese dos personas totalmente distintas.

CUADRO A4.4
COMPONENTES DEL INGRESO OBTENIDO (AJUSTADOS POR SUBDECLARACIÓN)

		Trabajadores asalariados
Ingresos Laborales	Primer trabajo	Monetarios <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sueldo o salario mensual bruto ▪ Horas extras ▪ Comisiones o propinas ▪ La diferencia del bono 14 pagado respecto a un sueldo mensual ▪ El exceso del Aguinaldo que sea mayor a un sueldo mensual ▪ Sueldo diferido ▪ Bono vacacional ▪ Bonos de productividad, desempeño o estímulos laborales ▪ Trabajo en período vacacional
	Segundo Trabajo	Monetarios <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sueldo o salario mensual bruto ▪ Comisiones, horas extras, propinas, dietas o gastos de representación ▪ Quinceavo sueldo o diferido, bono de productividad o estímulos laborales

Fuente: Elaboración propia basada en la ENCOVI 2006.

b) Deducciones

A la anterior renta obtenida se les debe sustraer las deducciones permitidas por ley a los asalariados. Las deducciones se detallan a continuación.

CUADRO A4.5
DEDUCCIONES DE LAS PERSONAS NATURALES ASALARIADAS DEL ISR SEGÚN LEGISLACIÓN
VIGENTE AL 2006

Deducción	Variables de la Encovi 2006	Persona / Hogar
Deducciones personales	Q36,000 por cada trabajo	P*
Contribuciones laborales a la seguridad social (IGSS)	Imputar por cada trabajo): el 4,83% del salario bruto + horas extras + comisiones	P*
Cuotas pagadas a colegios profesionales	No se incluyó	
Primas de seguros y fianzas	Seguro de vida (Si la respuesta a la pregunta P1307A es igual a 27) Seguro privado de salud, enfermedad o accidente (Si la respuesta a la pregunta P1307A es igual 28)	H
Pensiones alimenticias	Pago por pensión alimenticia (Valor anualizado)	H
Gastos Médicos	Gastos en menores de 2 años en Consultas Médicas; Exámenes; Transporte; Un solo total	P
	Gastos en mayores de 2 años en Consulta Médica; Radiografías, exámenes, lab, otros; Transporte...; Aparatos o equipos ortopédicos	P
	Gastos de hospitalización por encamamiento, honorarios médicos, exámenes, medicinas, transportes o un solo total	P
	Medicinas y otros gastos médicos	H
Donaciones*	Donaciones (Si la respuesta a P1307BA es igual a 23)	H

Fuente: elaboración propia basada en la ENCOVI 2006.

Nota: *Hasta 5% de la renta obtenida o un máximo de Q500,000.

En este ejercicio se tomarán los siguientes criterios de imputación:

- Deducciones personales especiales (P*): Son deducciones aplicables a cada perceptor de salarios por cada trabajo.
- Deducciones por hogar (H): Se aplicarán al jefe de hogar. Si el jefe de hogar tuviera más de un empleo las deducciones se aplicarán proporcionalmente según los ingresos obtenidos en cada trabajo.
- Deducciones personales (P): Todas aquellas pertenecientes a los miembros del hogar que no estén activos se deducirán a los ingresos del jefe de hogar, así como aquellas del jefe mencionado. Por otro lado, las deducciones de los miembros del hogar activos que no sean jefes del hogar se aplicarán a ellos.

c) Ingreso imponible e impuesto determinado

Las deducciones obtenidas anteriormente se restarán al ingreso obtenido para calcular el ingreso imponible:

$$Y_{\text{imponible}} = Y_{\text{obtenido}} - \text{Deducciones}$$

Al ingreso imponible se aplicarán las tasas correspondientes a cada tramo.

CUADRO A4.6
TRAMOS DE RENTA IMPONIBLE ASALARIADOS (LEGISLACIÓN ISR VIGENTE)

Intervalos de renta imponible			Impuesto a pagar		
De más de	A	Importe fijo	Más	Sobre el excedente de renta imponible de	
1. Q. 0	Q. 65,000	Q. 0	15%	0	
2. Q. 65,000	Q. 180,000	Q. 9,750	20%	Q. 65,000	
3. Q. 180,000	Q. 295,000	Q. 32,750	25%	Q. 180,000	
4. Q. 295,000	en adelante	Q. 61,500	31%	Q. 295,000	

Fuente: Ley del ISR.

El resultado obtenido será denominado Impuesto Determinado.

$$\text{Impuesto Determinado} = \text{Ingreso Imponible} * \{ \text{Tasas aplicables} \}$$

d) Impuesto a pagar y crédito del IVA

Para obtener el pago total del ISR es necesario restar el crédito fiscal por concepto del IVA. Para obtener el IVA se deben obtener las compras realizadas por el hogar:

$$\text{Iva Pagado} = \left(\frac{\text{Consumo total} - (\text{autoconsumo y autosuministro}) - \text{Compras exentas}}{1.12} \right) * 12\%$$

Para imputar a cada individuo el crédito fiscal por IVA se hará según el criterio aplicado a los hogares.

- Se aplicará el crédito del IVA al Jefe del Hogar en proporción a los ingresos que obtenga en cada uno de los empleos que tenga.
- Si el jefe del hogar no está activo, los gastos del hogar se dividirán entre los miembros activos del hogar.

Luego de calcular el IVA pagado por el hogar se llega al impuesto a pagar:

$$\text{Impuesto a pagar} = \text{Impuesto Determinado} - \text{IVA pagado}$$

e) Resultados obtenidos

CUADRO A4.7
BRECHA DE RECAUDACIÓN PARA PERSONAS NATURALES ASALARIADAS 2006

	Millones Q	% del PIB
Ingreso obtenido	55 405,7	26,1%
(-) Deducciones	48 642,0	22,9%
(=) Ingreso imponible	6 763,8	3,2%
Impuesto determinado	1 135,0	0,5%
(-) Crédito del IVA	591,6	0,3%
(=) Impuesto potencial	543,5	0,3%
Impuesto recaudado	294,5	0,1%
Brecha de recaudación	249,0	0,1%
% del impuesto potencial		45,8%

Fuente: Estimación propia basada en datos de INE (ENCOVI 2006), BANGUAT y MINFIN.

f) Escenario alternativo

Si se excluyen a los trabajadores informales (aquellos que no son afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad social o no cuentan con un contrato de carácter permanente) los resultados se modifican, como puede verse en el cuadro a continuación.

**CUADRO A4.8
ESTIMACIÓN DE LA BRECHA DE PERSONAS NATURALES ASALARIADAS 2006
CONSIDERANDO EFECTOS DE LA INFORMALIDAD**

	Millones Q	% del PIB
Ingreso obtenido	36 993,1	17,41%
(-) Deducciones	31 051,2	14,61%
(=) Ingreso imponible	5 941,8	2,80%
Impuesto determinado	992,4	0,47%
(-) Crédito del IVA	549,8	0,26%
(=) Impuesto potencial	442,6	0,21%
Impuesto recaudado	294,5	0,14%
Brecha de recaudación	148,1	0,07%
% del impuesto potencial		33,5%

Fuente: Estimación propia basada en datos de INE (ENCOVI 2006), BANGUAT y MINFIN.

3. Cálculo de la Renta Obtenida para propósitos tributarios (Personas naturales no asalariadas)

a) Estimaciones realizadas

El ingreso de las personas naturales no asalariadas tiene una serie de complicaciones prácticas para su estimación. La primera es que no es posible estimar el ingreso neto mediante preguntas de la ENCOVI, sino que éste se pregunta directamente a las personas entrevistadas. Es importante tomar en cuenta que fueron excluidas actividades exentas como la agricultura de pequeños parcelarios, la enseñanza privada, actividades territoriales, actividades de esparcimiento y actividades no lucrativas.

El impuesto a pagar puede ser estimado a partir de las respuestas obtenidas en la ENCOVI que han sido ajustadas por subdeclaración.

**CUADRO A4.9
COMPONENTES DEL INGRESO OBTENIDO PERSONAS NATURALES NO ASALARIADAS (AJUSTADOS
POR SUBDECLARACIÓN)**

	Trabajadores no asalariados
Ingresos Laborales	▪ B.1 Ganancia no agrícola
	▪ B.2 Ganancia agrícola Ganancia_a*CI
	▪ B.3 Ganancia no agrícola
	▪ B.4 Ganancia agrícola Ganancia2_a* CI

Fuente: Estimación propia basada en datos de la ENCOVI 2006.

Sin embargo, tal y como está plasmado en el artículo 44 "A", las personas individuales no mercantiles que opten al pago de renta neta "previsto en el artículo 72, podrán aplicar a su renta las

deducciones a que se refiere el artículo 37 de esta ley y tendrán derecho al crédito a cuenta del impuesto establecido en el artículo 37 "A". Por lo tanto, al ISR calculado debe aplicársele el crédito fiscal del IVA.

En este caso el valor calculado del IVA se aplicará como un crédito del ISR a aquellas personas individuales no asalariadas (con excepción de aquellos cuya actividad económica sea comercio, agricultura⁸²).

Impuesto a pagar =

*Impuesto Determinado (Ingreso Neto * 31%) - IVA pagado de personas individuales no mercantiles*

Para imputar a cada individuo el crédito fiscal por IVA se hará según el criterio aplicado a los hogares.

- Se aplicará el crédito del IVA al Jefe del Hogar en proporción a los ingresos que obtenga en cada uno de los empleos que tenga.
- Si el jefe del hogar no está activo, los gastos del hogar se dividirán entre los miembros activos del hogar.

b) Resultados

CUADRO A4.10
RESULTADOS DE ESTIMACIÓN DE BRECHA DEL ISR DE PERSONAS NATURALES NO AALARIADAS
2006

	Millones Q	% del PIB
Ingreso imponible	32 222	15,2%
Impuesto determinado	9 988,8	4,7%
(-)Acreditación estimada del IVA	7 950,3	3,7%
= Impuesto potencial	2 038,5	1,0%
Impuesto recaudado	482,4	0,2%
Brecha de recaudación	1 556,1	0,7%
% del impuesto potencial		76,3%

Fuente: Estimación propia basada en datos de INE (ENCOVI 2006), BANGUAT Y MINFIN.

⁸² Para el primer trabajo deben incluirse las actividades económicas con excepción de aquellas que según la pregunta p10b03b correspondan a actividades agropecuarias (rama del 1 al 5) y comerciales (rama 51 y 52) [o bien en el caso de la P10B03D1 habría que excluir las actividades 1 agricultura y 6 Comercio)]. Para el segundo trabajo, excluir las mismas actividades usando la variable P10C03B y P10C03D1 usando los mismos códigos de actividad económica.

Anexo 5

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL (1996–2007)

(Porcentajes del PIB SCN 93 base 2001)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INGRESOS TOTALES	9.6	10.2	10.3	10.7	11.5	11.4	12.0	12.5	12.3	12.2	11.8	12.6	12.6
Ingresos Corrientes (I + II + III)	9.6	10.2	10.3	10.7	11.5	11.4	12.0	12.5	12.3	12.2	11.8	12.6	12.6
I. Ingresos tributarios	8.8	9.6	9.8	9.7	10.4	10.6	10.8	11.9	11.7	11.5	11.2	11.9	12.1
1. Impuestos directos	1.8	2.3	2.3	2.1	2.4	2.5	2.6	3.1	3.0	2.8	2.9	3.3	3.3
a. Impuesto sobre la renta ^b	1.8	2.3	2.3	2.1	2.4	2.5	2.6	3.1	3.0	2.8	2.9	3.3	3.3
b. Impuesto a la propiedad ^c	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
c. Otros impuestos directos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Impuestos indirectos	6.9	7.3	7.5	7.6	8.0	8.1	8.2	8.7	8.6	8.7	8.3	8.5	8.8
a. Impuesto generales sobre bienes y servicios (IVA) ^d	3.1	4.0	4.1	4.1	4.5	4.7	4.8	5.3	5.3	5.5	5.2	5.4	5.9
b. Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes y servicios ^e	1.2	1.1	1.3	1.6	1.6	1.4	1.6	1.5	1.3	1.3	0.7	1.3	1.2
* Derivados del petróleo ^f	0.8	0.7	1.0	1.1	1.2	1.0	1.1	1.0	0.9	0.9	0.2	0.8	0.8
c. Impuesto sobre el uso de bienes y sobre el permiso para usar bienes o realizar actividades ^g	0.2	0.1	0.3	0.1	0.1	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
d. Impuesto sobre comercio internacional	2.1	1.7	1.6	1.5	1.5	1.3	1.3	1.4	1.4	1.3	1.8	1.1	1.0
e. Otros impuestos indirectos ^h	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
II. Contribuciones a la seguridad social	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3							
III. Ingresos no tributarios	0.6	0.3	0.3	0.8	0.9	0.6	0.9	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3
1. Renta de activos / propiedad	0.3	0.2	0.1	0.5	0.5	0.3	0.6	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
2. Venta de Bienes y Servicios	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
3. Multas y remates	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
4. Tasas y derechos por servicios públicos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
5. Otros ingresos no tributarios ⁱ	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0								
Donaciones ^j	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Ingreso total y donaciones	9.7	10.3	10.5	10.8	11.7	11.7	12.4	12.8	12.5	12.3	12.0	12.7	12.9

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y Banco de Guatemala para datos del PIB

^{a/} Los datos del PIB para los años 1990–2000 han sido tomados de Estadísticas proporcionadas por la División de Desarrollo Social de Naciones Unidas UN-DESA^{b/} El impuesto sobre la renta incluye el Impuesto Solidaridad, Extraordinario y Temporal (1995–2000), el de Empresas Mercantiles y Agropecuarias (1998–2006) y el Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (2004 a la fecha).^{c/} Impuesto sobre inmuebles y otros sobre el patrimonio^{d/} Impuesto al Valor Agregado Neto (de 1995 a 2000 se utiliza un cálculo auxiliar que excluye las devoluciones de Crédito Fiscal del IVA), e Impuestos indirectos netos.^{e/} Comprende los impuestos a la distribución de petróleo y sus derivados, la distribución de bebidas, al tabaco, a la distribución de cemento y la salida del país.^{f/} Distribución de Petróleo y sus Derivados.^{g/} Circulación de vehículos y Regalías petroleras e hidrocarburos compartibles.^{h/} Timbres fiscales y otros impuestos indirectos.^{i/} Otros no tributarios, derechos, tasas y otros.^{j/} Transferencias corrientes.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), No de venta S.09.II.G.55, (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.
83. México: Las dimensiones de la flexibilidad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), No de venta S.09.II.G.23 (US\$ 10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales No E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.
80. Está América Latina sumida en una trampa de pobreza?, Francisco Rodríguez, (LC/L. 3017-P), No de venta S.09.II.G.27 (US\$ 10.00), 2009.
79. La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe, Sandra Manuelito, Filipa Correia, Luis Felipe Jiménez, LC/L.3012-P, No de venta S.09.II.G.22 (US\$10.00), 2009.
78. Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile, Mario D. Velásquez Pinto, LC/L.3006-P, No de venta S.09.II.G.22 (US\$ 10.00), 2009.
77. Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez, Andrea Podestá, (LC/L.3004-P), No de venta S.09.II.G.12 (US\$ 10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: